



Universidad Autónoma del Estado de México  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**Maestría en Administración Pública y Gobierno**

Tesis:

**Mecanismos de democracia directa y gobiernos municipales. Estudio de caso en el Valle de Toluca, Estado de México, 2019-2021**

Que para obtener en grado de:

**Maestro en Administración Pública y Gobierno**

Presenta:

**Lic. David Cardoso Baron**

Director de tesis:

**Dr. Ramiro Medrano González**

Tutores adjuntos:

**Dr. Aldo Muñoz Armenta**

**Dr. Rafael Cedillo Delgado**

**Toluca, México; julio de 2021**

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN.....  | 4  |
| CAPÍTULO I. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE ..                                    | 8  |
| 1.1 Estudios sobre los antecedentes. Los mecanismos de democracia directa en América Latina en el siglo XX.....        | 8  |
| 1.2 Investigaciones sobre las reformas para incluir los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en América Latina ..... | 13 |
| 1.3 Revocatoria de mandato .....   | 17 |
| 1.4 El Referéndum.....   | 19 |
| 1.5 El Plebiscito .....  | 20 |
| 1.6 Las consultas populares .....  | 22 |
| 1.7 Otros mecanismos de democracia participativa en América Latina .....   | 23 |
| 1.8 La experiencia en México en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).....                                 | 25 |
| 1.9 Los mecanismos de democracia directa en gobiernos locales .....  | 30 |
| Consideraciones de capítulo .....  | 37 |
| Capítulo II. MARCO TEÓRICO. DEMOCRACIAS Y DEMOCRACIA DIRECTA .....   | 39 |
| 2.1 Democracia y tipos o modelos de democracia .....   | 39 |
| 2.1.1 Las democracias en David Held.....   | 39 |
| 2.1.2. Modelos de democracia según Michael Coppedge .....  | 41 |
| 2.2 Democracia representativa <i>versus</i> democracia directa .....   | 45 |
| 2.3 Representación, déficit de legitimidad y rendición de cuentas: problemas de la democracia representativa .....     | 49 |
| 2.3.1 Problemas de representación .....  | 49 |
| 2.3.2. Déficit de legitimidad .....  | 50 |
| 2.3.3. Ausencia de rendición de cuentas.....   | 52 |
| 2.4. Definiciones de los mecanismos de democracia directa .....  | 53 |
| 2.4.1 La revocación de mandato .....   | 53 |
| 2.4.2 La consulta popular .....  | 54 |
| 2.4.3 El referéndum.....   | 55 |
| 2.4.4. El plebiscito .....   | 55 |
| 2.4.5 La iniciativa ciudadana .....  | 56 |
| Consideraciones de capítulo .....  | 57 |
| Capítulo III. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO: MUNICIPIOS DEL VALLE DE TOLUCA .....                               | 60 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.1 La Zona Metropolitana del Valle de Toluca.....   | 60  |
| 3.1.1 Zona Metropolitana .....   | 60  |
| 3.1.2. Zonas metropolitanas del Estado de México .....   | 61  |
| 3.1.3 Zona Metropolitana del Valle de Toluca .....   | 62  |
| 3.1.4 ¿Por qué estudiar la Zona Metropolitana del Valle de Toluca? .....   | 65  |
| 3.2 Numeralia Política .....   | 66  |
| 3.2.1 Partidos políticos gobernantes.....  | 66  |
| 3.2.2 Presidentes municipales y su trayectoria en la administración pública .....  | 68  |
| 3.3 Numeralia Gubernamental .....  | 75  |
| 3.3.1 Estructura y organización administrativa.....  | 75  |
| 3.3.2 Integrantes de los Ayuntamientos .....   | 77  |
| 3.3.3 De las dependencias y unidades administrativas centralizadas .....   | 77  |
| 3.3.4 De los organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos.....   | 78  |
| 3.3.5 Otras dependencias y organismos de la administración pública municipal .....   | 79  |
| 3.3.6 Áreas de gobierno responsables de implementar los MDD y fomentar la participación ciudadana .....                            | 80  |
| 3.4 Recursos gubernamentales para la implementación de los MDD y la participación ciudadana .....                                  | 82  |
| Consideraciones de capítulo .....  | 84  |
| Capítulo IV. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....                       | 86  |
| 4.1. Marco jurídico de los Mecanismos de Democracia Directa. Primeros resultados .....   | 86  |
| 4.2 Definiciones y conceptos de los MDD y Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) por los municipios del Valle de Toluca ..... | 93  |
| 4.3 MDD y PC contemplados por los gobiernos municipales del Valle de Toluca .....  | 101 |
| 4.4 Mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en los informes de gobierno y redes sociales .....                  | 107 |
| Consideraciones de capítulo .....  | 127 |
| CONCLUSIONES .....   | 128 |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 132 |
| ANEXOS .....   | 138 |

## INTRODUCCIÓN

América Latina se ha caracterizado por ser una región con varios movimientos sociales, con una vida política controvertida con sus instituciones y con varias luchas de la sociedad a nivel local, lo que ha dado lugar a que los gobiernos autoritarios estén cediendo espacio a los gobiernos electos democráticamente, sin embargo estos gobiernos se basan en modelos antiguos que limitan dicha democracia de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes quienes tomarán las decisiones sobre el país, entidad o comunidad, modelos en los que se implementan políticas públicas sin consultar a la ciudadanía, en donde existe gran debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas. (Cameron *et. al.*, 2012).

La democracia representativa anclada fundamentalmente en los sistemas electorales tiene un funcionamiento limitado, en algunos casos, fomenta el problema del clientelismo, el déficit de representación, entre otros, lo que ha provocado que exista una gran desconfianza, duda y desencanto por parte de la ciudadanía hacia su gobierno, hacia la clase política y hacia las instituciones electorales existentes (Cameron, 2012; Lissidini, 2011).

Eso explicaría la existencia de una enorme brecha entre el gobierno y la ciudadanía que no se siente representada y más aún en sociedades cada vez más complejas en las que existen ciudadanos más informados (gracias al acceso a las fuentes de información globalizadas) que cuestionan las formas tradicionales de hacer gobierno implementadas por sus representantes, razón por la cual los gobiernos democráticos actuales presentan una crisis de representatividad y legitimidad, lo que desde luego dificulta su gobernanza, pues algunas democracias representativas se encuentra actualmente con problemas y otras han entrado en crisis (Warren, 2012; Luna 2012).

Lamentablemente nuestro país no es ajeno al panorama observado en los países latinoamericanos ya que hoy en día se enfrenta también a los problemas de la democracia representativa, derivado del clientelismo que se fomentó durante casi siete décadas en las que gobernó a nivel federal el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que a pesar de la alternancia acontecida en el año 2000 con la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) se siguió fomentando; ello aunado a la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas, la implementación de políticas públicas fallidas y el alto grado de corrupción en las

instituciones públicas, y la poca o nula participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales dio lugar a que se incrementara el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia sus representantes e incluso hacia las instituciones electorales.

Sin embargo, dichos problemas de la democracia representativa no se quedan sólo en el ámbito nacional, sino que se van replicando en cada uno de los espacios de gobierno llegando a los gobiernos locales (estatales) y desde luego a nivel municipal y el Valle de Toluca y sus municipios que lo componen no son la excepción.

Este trabajo de investigación parte de la idea de que la implementación de los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) ayuda a resolver los problemas de representación, sin embargo, si bien esa primera hipótesis señala que la implementación de los MDD por parte de los gobernantes, atiende a la necesidad de resolver los problemas de la democracia representativa, su institucionalización puede atender a otras causas o motivos como son el compromiso político de los gobernantes o la obligación de incorporarlos en cumplimiento a una exigencia normativa.

Derivado de lo anterior, se considera importante analizar la implementación de los mecanismos de democracia directa en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca en el Estado de México para conocer qué partidos políticos de los que gobiernan actualmente dichos municipios son los que más incorporan los mecanismos de democracia directa en sus planes y programas municipales, pues esto nos dará cuenta de que no necesariamente existe una correlación entre los partidos gobernantes y la implementación de los MDD.

Por ello el presente trabajo de investigación se ha denominado: **Mecanismos de democracia directa y gobiernos municipales. Estudio de casos en el Valle de Toluca, Estado de México, 2019-2021**, pues se considera que su estudio resulta relevante para la comunidad académica ya que aporta evidencia de cómo están operando esas formas de participación en lo local donde, además, las observaciones se hacen en espacios territoriales cuyos gobiernos municipales dan cuenta del estado que guarda la política que configura, en parte, la diversa composición del ámbito nacional.

Para poder abordar el tema señalado la investigación trata de dar respuesta a la siguiente interrogante principal: ¿Cuáles son las causas que explican la implementación de los mecanismos de democracia directa en los gobiernos municipales que conforman los gobiernos de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca? La pregunta supone que hay diferentes tonalidades o resultados en la implementación y justo, sobre ello, se concentrarán una parte de las observaciones.

Frente a ese cuestionamiento, el argumento central de este trabajo de investigación se expresa de la siguiente manera:

“Los mecanismos de democracia directa se han incorporado como estrategias de los gobiernos municipales independientemente de los partidos en el gobierno, de tal manera que los problemas de implementación se explican por los defectos de su diseño institucional, de los escasos recursos gubernamentales asignados para su funcionamiento y de su débil aplicación”.

Ese argumento reconoce varios elementos: a) Que los gobiernos municipales están incorporando algún tipo de mecanismo de democracia directa en el Estado de México, b) No son solo los gobiernos que llegaron con la etiqueta partidista de MORENA, ya sea individual o en coalición, son quienes están implementado los mecanismos participativos, c) Se identifican dos causales centrales que explican el tipo de funcionamiento de la democracia directa: el diseño institucional y los diferentes tipos de recursos en su aplicación (humanos, organizativos y normativos).

De esta manera, el objetivo general de la investigación es explicar el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en los gobiernos municipales del Estado de México mediante la revisión de la literatura especializada, haciendo exploraciones para identificar los resultados desde sus planes e informes de gobierno anual. Al tratarse de 16 municipios que integran la zona del valle de Toluca (125 en el Estado de México), se recurrirá a la comparación entre municipios como método para indagar el objeto de estudio. Se aplicarán las técnicas de recopilación de investigación de tipo documental, en particular, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes de planeación, la ley orgánica municipal, los planes de desarrollo municipal, los bandos municipales y otros

reglamentos. Con todo ello, se estará en posibilidades de exponer evidencia sobre la operación de los mecanismos de democracia directa en los gobiernos municipales.

El cuerpo del documento de tesis lo integran cuatro capítulos y las conclusiones. En el primer capítulo denominado “Los mecanismos de democracia directa. Antecedentes y Estado de Arte” se expone cómo la democracia directa llegó a los Estados latinoamericanos como parte del largo periodo de transición democrática. Paulatinamente se han incorporado, con diferentes ritmos y resultados, pero todos como respuestas a los problemas de las democracias representativas. En el segundo capítulo, se expone el debate de democracia representativa *versus* democracia directa. Se revisan las propuestas conceptuales para estudiar los diferentes tipos de democracias y se pone de relieve los mecanismos de democracia directa como el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, entre otros. Esa revisión es muy importante porque aportó certidumbre a los significados de cada mecanismo.

En el capítulo tercero, se hace la presentación de los casos de estudio. Se revisa cuál es la integración de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, ordinariamente referida como Valle de Toluca, donde se identifican quienes gobiernan, los partidos políticos o coaliciones ganadoras y el perfil de los alcaldes, todos del periodo de estudio, trienio 2019-2021. Se expone también la numeralia política y gubernamental para dar cuenta del estado en que se encuentran las administraciones municipales e identificar quienes son los responsables organizacionalmente de implementar los mecanismos de democracia directa.

En el capítulo cuarto, se exponen los resultados de la investigación. Allí daremos cuenta cómo el argumento central de esta tesis es válido o no. De hecho, se sostiene que esos dos problemas podrían ser considerados transversales: problemas de diseño institucional de los MDD y escasos recursos organizacionales para implementarlos. Finalmente se exponen las conclusiones de la investigación.

## **CAPÍTULO I. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.**

### **ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE**

Previo a analizar los mecanismos de democracia directa en los gobiernos municipales del Valle de Toluca en el Estado de México, es importante tener la referencia sobre los estudios relevantes sobre este tema de investigación. En términos prácticos el estado del arte o de la cuestión hace referencia a la revisión de la literatura para mostrar los avances en un campo de estudio, en este caso, se trata sobre las indagaciones ya realizadas sobre los mecanismos de democracia directa.

En este capítulo se presentará lo que se ha escrito sobre la implementación y desarrollo de dichos mecanismos de la democracia directa en algunos países de América Latina, es por ello que en el presente capítulo abordaremos cómo se han estudiado los mecanismos de democracia directa en Uruguay, Ecuador, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile y Venezuela, ya que estos países son quienes los han implementado desde la última década del siglo XX.

Por ello, el objetivo de este capítulo es revisar la literatura especializada de los mecanismos de democracia directa implementados en América Latina, mediante la descripción de los contextos políticos para conocer los resultados e implicaciones de los mismos; así como identificar sus principales características para comparar sus similitudes e identificar sus diferencias.

#### **1.1 Estudios sobre los antecedentes. Los mecanismos de democracia directa<sup>1</sup> en América Latina en el siglo XX**

Como veremos durante el desarrollo de este capítulo, y como han señalado diversos autores (Lissidini 2008, 2011; Whitehead 2011; Warren 2012, Cameron, Hershberg y Sharp 2012;)

---

<sup>1</sup> Los mecanismos de democracia directa, de acuerdo a lo que señala Lissidini “constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por tanto, fomentar la delegación.” (2008: 13) ya que estos “instrumentos, además, pueden ser proactivos o reactivos (es decir, pueden promover la aprobación de leyes o reformas constitucionales o derogar las existentes)” (2008: 46).

los mecanismos de democracia directa, surgen a partir de la década de los noventa del siglo XX<sup>2</sup> con la incorporación de diversos mecanismos de democracia directa (tales como referendo, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa ciudadana) en sus constituciones, ya que dichas reformas fueron, por una parte, una respuesta institucionalizada al proceso de democratización de países que transitaban de un régimen autoritario a uno democrático (Lissidini, 2011), y por otra parte su implementación buscó mejorar la calidad de la democracia representativa, para transitar hacia una democracia directa (Cameron *et. al.*, 2012), pero en ambos casos dichos cambios atendieron, en su mayoría, a la problemática existente de la crisis de representación de los gobiernos frente a los ciudadanos, pues a través de su incorporación se promovió la participación más activa de éstos en la toma de decisiones para legitimar las decisiones gubernamentales y las políticas públicas del gobierno, aunque en algunos casos, dichos mecanismos de participación fueron implementadas para dotar de mayor poder al Ejecutivo (Lissidini, 2011).

Para comprender los mecanismos de democracia directa implementados en algunos países latinoamericanos (Uruguay, Ecuador, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile y Venezuela) durante el siglo XX, es importante conocer el contexto político y social de los mismos, previo a su incorporación.

En general podemos decir que el contexto social de los países donde se implementaron los mecanismos de democracia directa estuvieron marcados por conflictos sociales (Lissidini, 2011), que originaron movilizaciones de distintos sectores de la población, entre ellos obreros y estudiantes que promovían la inclusión como en el caso de Colombia<sup>3</sup> (de la Calle, 2008) y demandas sociales de grupos minoritarios como en el caso de Ecuador (Lissidini, 2011), en el que las demandada realizadas por el Movimiento Pachakutik, lograron que la constitución de 1998 reconociera el carácter multicultural del país ecuatoriano, incluyéndose explícitamente los derechos de los pueblos indígenas y

---

<sup>2</sup> Es necesario mencionar que, tal y como lo señala González, “Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa”, (González, 2008: 171).

<sup>3</sup> Quienes promovieron que en las elecciones legislativas y municipales que se efectuarían en 1990, se adicionara una “séptima papeleta” a efecto de que la ciudadanía votara a favor o contra de una Asamblea Constituyente.

afroecuatorianos, así como la incorporación de los derechos sociales e inclusive reivindicaciones de género pues se logró que se estableciera, entre otros aspectos, una cuota femenina en la lista de los candidatos, como lo menciona Lissidini (2008). Pero “en todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del estado, y deslegitimación de los representantes” (Lissidini, 2011: 84).

Ecuador es uno de los países Latinoamericanos que ha usado reiterativamente instrumentos de democracia directa como lo son las consultas populares y referéndums desde 1979<sup>4</sup>, sin embargo, han visto su auge a partir del año 2006 en la denominada etapa de “revolución ciudadana” con el expresidente Rafael Correa y el actual Lenín Moreno quienes convocaron a cinco procesos de consultas y referéndums a partir de ese año (Trujillo, 2019).

El panorama político en Brasil estuvo marcado por un sistema de partidos muy fragmentado (Lissidini, 2011), dada su débil disciplina y lealtad partidista, que se encontraba escasamente institucionalizado, hicieron necesaria una reestructuración y democratización de los marcos autoritarios que habían sido legados por el poder militar.

En cuanto a quienes promovieron la inclusión constitucional de la democracia directa, el caso de Bolivia es particular ya que la reforma constitucional del año 2004, obedeció al incremento de las demandas sociales y políticas observadas a partir del año 2000 que fueron más violentas e intensas derivadas de la crisis en la representación partidista y al aumento de la inestabilidad del sistema de partidos, una de las manifestaciones más importantes fue la denominada como “Octubre negro” o bien, la crisis de octubre de 2003 que concluyó con la renuncia de Sánchez de Lozada, presidente en aquel entonces, por lo que con aquella reforma constitucional se pretendía terminar con el monopolio de representación política del que gozaban los partidos políticos, para que la ciudadanía tuviera mayor participación en la vida política, y de esta manera se complementara la democracia representativa tradicional, con la directa mediante la incorporación de nuevos mecanismos de democracia participativa (Lissidini, 2011).

---

<sup>4</sup> “Desde la vuelta a la democracia en 1979, Ecuador incorporo mecanismos de democracia directa al realizar ocho consultas populares y cinco referéndums. Teniendo como constante, la búsqueda de legitimidad política y consolidación del poder para el gobierno en turno. Welp (2010) considera que existen dos corrientes académicas que vinculan a la democracia directa; por un lado, como un instrumento de manipulación; y por el otro, como vías para ejercer la soberanía ciudadana (Lissidini, 2011; Gómez, 2010)” Trujillo (2019: 102-103).

En Colombia también hubo una exigencia de más participación de la ciudadanía<sup>5</sup>, pero en menor grado que en Bolivia, sin embargo, en los dos países se buscó canalizar esa inconformidad de la sociedad hacia una forma de participación política que no se limitara simplemente al voto electoral (Lissidini, 2011).

El contexto en Venezuela previo a la reforma constitucional estuvo caracterizado por un colapso del sistema bipartidista que alternó el poder durante los años de 1958 hasta el año 1994, así como por la emergencia del nuevo orden sociopolítico tras la consolidación del liderazgo de Hugo Chávez quien fue electo como presidente de Venezuela en diciembre de 1998, por lo que bajo ese contexto era necesaria una reforma constitucional en la que se incorporaran figuras que permitieran la participación de los ciudadanos, promoviendo una relación más directa entre el presidente y los ciudadanos (Lissidini, 2008).

Como podemos ver, “muchas de estas reformas constitucionales fueron una respuesta institucional al proceso de democratización propio de los países que vivieron regímenes autoritarios” (Lissidini, 2011: 84), tal es el caso de la constitución Ecuatoriana en 1978, o la Brasileña de 1988; otras buscaron promover la participación y resolver problemas de representación como en el caso de las constituciones de Colombia en 1991 y Bolivia en el año 2004, mientras que la constitución Venezolana de 1999 impulsó un nuevo orden sociopolítico (Lissidini, 2011), tras el colapso del sistema de partidos y la llegada de Hugo Chávez a la presidencia.

Sin embargo, en Uruguay como dice Lissidini (2008), los intentos por implementar los mecanismos de democracia directa fueron resultado de un largo proceso de democratización e institucionalización de la política, situación que expresa de la siguiente manera: “El carácter democratizador que tuvo el sistema político uruguayo fue una nota original en el contexto latinoamericano, y un elemento fundamental que diferenció a Uruguay del resto de los países” (Lissidini, 2008: 45).

---

<sup>5</sup> “La inclusión de los mecanismos de democracia directa, y en particular la ley que la reglamenta (ley 134, aprobada en 1994) fueron producto de la participación en una mesa de diálogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de organizaciones civiles, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión.” (Lissidini, 2011: 77-78)

Como podemos observar la implementación de los mecanismos de democracia directa en los países de Latinoamérica se ha gestado incluso desde la primera mitad del siglo XX como lo es el caso de Uruguay que desde el año 1934 era obligatorio realizar una consulta para refrendar o bien rechazar cualquier reforma constitucional<sup>6</sup>, sin embargo la incorporación de dichos mecanismos de participación ciudadana en la mayoría de los países mencionados, ha tenido un mayor auge a partir de los finales de los años ochenta y sobretodo en la década de los noventa, y que dichas reformas constitucionales en los distintos países latinoamericanos, de acuerdo a lo mencionado por Lissidini, intentaron “mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa, de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales” (Lissidini, 2008: 44).

El caso de Chile, fue un tanto diferente, pues Marcel Gonnet Wainmayer indica que la referida democracia directa únicamente se utilizó en dicho país por gobiernos dictadores (Auer, 2008) como a continuación se cita: “en el momento en el que el régimen de Pinochet incorporó en la Constitución de 1980 una norma que preveía, ocho años después, un plebiscito acerca de la continuidad de Pinochet en el poder, no sospechó que los ciudadanos iban a votar ‘No’ y de ese modo comenzar el fin de la dictadura” (Auer, 2008: 249).

Así la consulta popular realizada en el año de 1988, era un mecanismo que pretendía que los ciudadanos validaran la continuación de Pinochet en el poder, no obstante, los resultados de esa consulta arrojaron resultados adversos a ese gobierno, sin embargo, la consulta realizada al año siguiente, obtuvo resultados que podrían calificarse de positivos, pues tenía como objetivo realizar modificaciones a la constitución chilena, que facilitarían la terminación del poder de Pinochet, favoreciendo la transición hacia un régimen democrático (Zovatto, 2008).

---

<sup>6</sup> En Venezuela dicha obligatoriedad fue incorporada en la reforma constitucional del año 1999, mientras que en Ecuador la obligación de consultar a la ciudadanía respecto a las reformas constitucionales se instituyó en el año 2008, y en el caso de Bolivia, implementó la obligación del referendo en su carta magna de 2009 (Lissidini, 2011).

## 1.2 Investigaciones sobre las reformas para incluir los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en América Latina

Existen diversos estudios sobre las reformas constitucionales en los países latinoamericanos que incluyeron los mecanismos de democracia directa en sus cartas magnas, como el trabajo realizado por Lissidini, Welp y Zovatto (2008), coordinadores de la obra “Democracia Directa en Latinoamérica”<sup>7</sup>, en donde se hace un estudio de los casos en Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Brasil. Como ya dijimos, la inclusión de dichos mecanismos de democracia directa a nivel constitucional fue resultado de los contextos políticos y/o sociales que prevalecieron en los distintos países.

Simón Pachano nos dice que la Constitución Ecuatoriana de 1978<sup>8</sup> introdujo por primera vez en la historia nacional el referendo o plebiscito y la iniciativa popular, mientras que la incorporación de la revocatoria de mandato fue incorporada hasta la Constitución de 1998. Así mismo Pachano en su trabajo de “Democracia directa en Ecuador” realiza un análisis de las disposiciones constitucionales y legales señalando que: “las tres formas de democracia directa están reconocidas como derechos políticos básicos cuando se establecen las facultades de presentar proyectos de ley (iniciativa), de ser consultados (referendo y plebiscito) y de revocar el mandato (revocatoria)” (Pachano, 2008: 146).

En el caso de Colombia, Humberto de la Calle nos dice que “la implantación de los instrumentos de democracia directa de manera explícita sólo tuvo lugar en Colombia con la aprobación de la Constitución de 1991” (2008: 131), aunque como refiere dicho autor, de manera “extrajudicial”, Colombia tuvo con anterioridad a dicha constitución algunas experiencias en cuanto la aplicación de mecanismos de democracia directa se refiere.<sup>9</sup>

Así mismo se puede considerar que “Colombia es una de las constituciones más inclusivas en materia de mecanismos de democracia directa, aunque con una utilización muy

---

<sup>7</sup> Los autores Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, son coordinadores de la obra titulada: *Democracia directa en Latinoamérica*, del año 2008.

<sup>8</sup> Destacando el propio Pachano que dicha constitución fue aprobada precisamente por medio de un referendo.

<sup>9</sup> Humberto de la Calle nos explica que tras la caída de la “breve dictadura de Rojas Pinilla, los partidos liberal y conservador que en esa época dominaban el panorama político, acordaron un sistema de gobierno compartido que tomó el nombre de Frente Nacional” y que “las bases de ese pacto político fueron sometidas a votación popular el 1 de diciembre de 1957” (2008: 131).

limitada de sus instrumentos. A través de la Constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que, entre otros aspectos, impulsó el proceso de descentralización (que se había iniciado en la década del ochenta) a partir de la ampliación de las autonomías regionales y el aumento de la participación ciudadana con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto” (Lissidini, 2008: 38).

Por otro lado y de acuerdo con Miriam Kornblith, “la experiencia venezolana con instrumentos de democracia directa de alcance nacional se inició en abril de 1999, con la realización del referendo consultivo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” (2008: 117), así mismo dicho autor observó que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) aprobada en diciembre de 1999, privilegió la democracia participativa, pues en el preámbulo de dicha constitución se señala que la nueva carta magna tiene como objetivo: “...refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica...”, aunado a lo anterior resulta de suma importancia la distinción realizada entre los mecanismos de participación directa (democracia directa) e indirecta (democracia representativa) que se desprenden del artículo 5 constitucional al establecer que: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

Así mismo, Kornblith nos dice que los mecanismos de participación ciudadana fueron reconocidos expresamente en el artículo 70 de la constitución venezolana, como medios de protagonismo del pueblo, tanto en el ámbito político, como en lo social y económico, señalando los mecanismos de participación a los cuales pueden acceder los ciudadanos en los distintos ámbitos de la siguiente manera:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la

solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo (Kornblith, 2008:120).

Como se puede observar, distintos países latinoamericanos como Colombia y Ecuador compartieron la visión de incluir dentro de sus textos constitucionales mecanismos de democracia directa o participativa, “sin embargo en la Constitución venezolana la democracia directa adquiere una formulación más radical y se presenta en oposición a la democracia representativa” (Kornblith, 2008: 121). No obstante lo anterior, tal y como refiere Lissidini (2008), entre los aspectos más criticados de la implementación de los mecanismos de democracia directa en Venezuela, “se puede señalar la institucionalización de una nueva relación entre los militares y los civiles, que implicó, entre otras cuestiones, un debilitamiento de la subordinación de los militares a los civiles” (Lissidini, 2008: 25).

En el caso de Bolivia, Romero Ballivián hace un análisis de los antecedentes históricos<sup>10</sup>, y refiere que:

“desde fines de los años 1990 y comienzos del siglo XXI... varios actores políticos propusieron convocar una Asamblea Constituyente, introducir el referéndum en la Constitución y romper el monopolio de los partidos para el acceso a los cargos públicos. En 2002, el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantar proyectos de ley al Parlamento” (2008: 159-160).

Por su parte González Rissotto, en sus estudios sobre la Democracia directa en el caso de Uruguay, nos menciona que “es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los mecanismos de democracia directa” (González, 2008: 171), al incorporarlos en su Constitución incluso desde la primera mitad del siglo XX, pues ya el artículo 141 de la constitucional de 1919 “consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscritos en una circunscripción”

---

<sup>10</sup> Romero Ballivián señala que en el año 1930 se adoptaron decisiones a través de un referéndum, cuando en el “gobierno del General Carlos Blanco Galindo sometió a consideración del electorado... nueve preguntas”, siendo de importancia para el país ya que a través de ellas “los votantes aprobaron... la autonomía universitaria, el hábeas corpus, dieron rango constitucional a la Contraloría y respaldaron un proceso de descentralización”, aunque éste último proceso no fue aplicado por el siguiente gobierno. De igual forma dicho autor aclara que, pese a la importancia de las decisiones adoptadas en aquel referéndum, dicho mecanismo no logró consolidarse como una práctica, probablemente “por la Guerra del Chaco (1932-1935) que dio lugar a un escenario político, social y cultural muy distinto del que prevalecía antes de ella” (Romero, 2008: 159).

(González, 2008: 172), así mismo, conforme al texto de la Carta Magna de 1934 se adoptó un sistema de gobierno representativo coexistente con los institutos de democracia directa, incluyéndose además en dicha constitución instituir el referéndum en materia municipal (González, 2008).

Por otra parte, en la Constitución Uruguaya de 1952 se limitó el empleo del referéndum departamental ya que se estableció como un recurso procedente únicamente contra los decretos de las Juntas Departamentales, a diferencia del texto anterior que se refería a la ‘materia municipal’. Finalmente, “el referéndum de carácter nacional contra las leyes y... el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo” (González, 2008: 173) fueron introducidos con la reforma constitucional de 1967, ampliando con ello las posibilidades de ejercer la democracia directa.

En el caso de Brasil, la constitución de 1988 “tuvo como principal objetivo reestructurar y democratizar los marcos autoritarios legados por el poder militar” (Lissidini, 2011: 52) por lo que cualquier cambio en su forma de organización política y administrativa debían ser validada a través de plebiscito en el que participaran los ciudadanos de las localidades afectadas; además en dicha en constitución se establecieron “secciones sobre los derechos humanos y los derechos civiles... amplió considerablemente los poderes del presidente de la república... reestableció la mayoría de las prerrogativas del congreso anuladas durante el gobierno militar, incluyendo una expansión de las facultades de control presupuestario” (Lissidini, 2011: 52), de tal manera que podría decirse que, esta constitución consagró dos tendencias aparentemente contrapuestas. Asimismo, la carta magna fortaleció el federalismo, promulgó la defensa del consumidor, así como del medio ambiente. (Lissidini, 2011).

En Chile, el plebiscito fue incorporado en la constitución de 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales en el país: por una parte, Chile regresaba a un sistema presidencialista, pues durante el período comprendido de 1891 a 1925 históricamente el gobierno chileno fue considerado como una “república parlamentaria”, y por otra parte se dio la separación de la iglesia con el Estado. Desde entonces, de llegar a existir una discrepancia entre el congreso y el presidente sobre proyectos de reformas constitucionales, es éste último quien tiene la facultad de convocar a la realización de un plebiscito. (Lissidini,

2011). En materia de democracia directa, las reformas constitucionales realizadas con posterioridad a la carta magna de 1925 no registraron modificaciones sustantivas, por lo anterior es que la constitución de Chile, puede ser considerada como una de las más prohibitivas o restrictivas en América Latina por cuanto a la participación ciudadana se refiere, pues el último registro del plebiscito realizado en el país chileno data de 1989, en el que “la mayoría de los ciudadanos (85,7%) aprobó el acuerdo alcanzado entre el gobierno, la concertación, RN y la UDI para iniciar la transición a la democracia. No apoyaron la reforma el PC, el MIR y pequeñas agrupaciones de la extrema derecha, que llamaron a anular el voto (los votos nulos y blancos representaron un 6,1%)” (Lissidini, 2011: 69).

### **1.3 Revocatoria de mandato**

Alicia Lissidini nos dice que “el referendo revocatorio es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular” (Lissidini, 2011: 86). De ésta manera podríamos decir que la revocatoria es un mecanismo reactivo puesto que busca “revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros)” (Lissidini, 2008: 15), es decir, la revocatoria de mandato es un mecanismo de “defensa de los ciudadanos frente a gobernantes impopulares” (Lissidini, 2008: 16).

No obstante lo expuesto con anterioridad, Merkel señala que “en el marco de los mecanismos de democracia directa, resulta inadecuado el procedimiento correctivo que permite revocar el mandato de aquellos responsables políticos cuyas decisiones no satisfacen a la mayoría de los votantes. El pueblo por sí solo no puede tener esa atribución revocatoria” (Merkel, 2015: 78).<sup>11</sup>

En los el panorama Latinoamericano, los estudios sobre la revocación de mandato nos dicen que en el caso de Uruguay la “revocatoria de mandato” no existe en el

---

<sup>11</sup> Si bien es cierto los estudios de Merkel sostienen que la participación ciudadana, en sus distintos niveles, tienen un carácter legitimador tanto en la democracia directa como en los procesos representativos, pone un caso hipotético indicando que “Puede ocurrir, por ejemplo, que un 25% de la población habilitada para intervenir en un referendo vote contra una ley aprobada por el 75% de los representantes parlamentarios, y que estos, a su vez, hayan sido elegidos con un 75% de asistencia a las urnas. En tal caso, se derrumbaría el argumento que adjudica una mayor legitimidad a las consultas populares” (2015: 78)

ordenamiento institucional y dicho mecanismo de democracia directa no está previsto que en el futuro cercano se pueda llegar a instituir. (González, 2008)

Ahora bien en el caso de Colombia, la autora Alicia Lissidini señala que:

“La ley también contempla la revocatoria de mandato: un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde (sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente). La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario” (2011: 78).

Por su parte “Las constituciones de Bolivia (2009), Ecuador (2008)<sup>12</sup> y Venezuela (1999)<sup>13</sup> incluyen la revocatoria de mandato de todos los funcionarios electos a nivel nacional (incluidos el presidente), otros países latinoamericanos la contemplan pero a nivel local, municipal o departamental” (en pie de página Lissidini, 2011: 16).

De manera particular en el caso venezolano la misma autora Lissidini nos indica que:

“La constitución (de 1999) también habilita la revocatoria de todos los cargos y magistraturas de elección popular, por un número no menor al 20% de electores inscriptos en la correspondiente circunscripción. La revocación será efectiva cuando igual o mayor cantidad de ciudadanos que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria y siempre que haya concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores” (2008: 43).

Por otro lado, de los estudios sobre los mecanismos de democracia directa en los países latinoamericanos se desprende que en los casos de Brasil y Chile no se encuentra prevista la Revocación de Mandato.

---

<sup>12</sup> La revocatoria “es aplicable a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección. la iniciativa la puede ejercer un número de ciudadanos que represente al menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral” (Lissidini, 2011: 79).

<sup>13</sup> Lissidini nos dice que “entre 1999 y 2009 hubo cinco consultas populares, cuatro de ellas convocadas por el presidente Hugo Chávez, y una por la ciudadanía (revocatoria de mandato de Chávez)” (Lissidini, 2011: 49).

## 1.4 El Referéndum

En relación a este mecanismo de democracia directa Lissidini indica que “Venezuela y Uruguay contemplan la consulta obligatoria para refrendar o rechazar cualquier reforma total o parcial de la constitución. Por su parte, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, contemplan la consulta obligatoria en ciertos casos.” (2011: 44).

Como ya se ha mencionado, en el artículo de Trujillo Montalvo (2019) se ha señalado Ecuador es uno de los países Latinoamericanos que ha utilizado de manera reiterada los referéndums y consultas populares, en dicho artículo compara los resultados de las consultas y referéndums desarrollados en Ecuador desde 2006, concentrados en la etapa de la “revolución ciudadana”<sup>14</sup>

En el caso de Venezuela Lissidini nos comenta que:

Los venezolanos pueden convocar a un referendo consultivo en materia de ‘especial trascendencia nacional’, si así lo solicita un número no menor al 10% de los electores (a nivel nacional o local). El referendo contra leyes o decretos que dicte el presidente puede ser solicitado por el 10% de los electores. Para que sea válido el referendo abrogatorio debe participar el 40% de los electores inscriptos en el registro civil y electoral (Lissidini, 2011: 82-83).

No obstante lo anterior, “No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las relativas a impuestos, crédito público y amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales” (Lissidini, 2008: 43).

“En Uruguay, el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una ley (dentro del año de su promulgación), que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso. En el ámbito departamental se puede utilizar para oponerse a un decreto emanado de una Junta Departamental” (González, 2008: 171).

---

<sup>14</sup> El primer proceso convocado por el presidente Correa fue el referéndum (sí o no) para la conformación de una Asamblea Constituyente, la cual tenía como fin elaborar una nueva Constitución. Éste se llevó a cabo el 15 de abril de 2007, en donde el sí obtuvo un amplio respaldo popular, logrando 81.72% de los votos válidos. Trujillo (2019: 105)

“En Bolivia (por ley Marco de referéndum del 6 de julio de 2004), el congreso nacional, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, puede convocar a un referendo de carácter nacional.” (Lissidini, 2011: 70)

Así mismo, la citada autora y referente a Brasil nos dice que en la constitución brasileña de 1998 se establece que es potestad del congreso autorizar el referendo, como un mecanismo de consulta formulada “al pueblo para que delibere sobre un tema de particular importancia, de naturaleza legislativa o administrativa... El referendo tiene como objetivo ratificar o rectificar un acto administrativo o legislativo” (Lissidini, 2011: 70).

Por otra parte “En el caso de Colombia (1991), el congreso no tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo, pero la ley que aprueba el referendo requiere la votación favorable de la mayoría de los miembros de ambas cámaras.” (Lissidini, 2011:71).

Finalmente, y por lo que respecta a Chile, de acuerdo a los autores consultados, no se encontró evidencia sobre la existencia o uso de referendos en dicho país.

## **1.5 El Plebiscito**

El Plebiscito es la institución que permite a los ciudadanos decidir en torno a su legislación los cambios constitucionales, ya sea ratificando o revocando las decisiones de los legisladores.

De acuerdo a los estudios realizados por González Rissotto sobre este mecanismo de democracia directa señala que:

En el caso de Uruguay tenemos que la Constitución prevé otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito en la Carta Fundamental. El plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso que, para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada (González, 2008: 171-172).

De esta forma cabe destacar que, de acuerdo al propio autor citado, en Uruguay el “plebiscito y referéndum son conceptos distintos. En efecto, el plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, si se tiene en cuenta el derecho comparado tanto en la región como en el mundo, es evidente que podría ser equiparado, sin mayores reservas al referéndum constitucional que tienen algunos ordenamientos constitucionales” (González, 2008: 171-172).

Por otra parte, en el caso de Chile, Alicia Lissidini indica que:

“el presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito cuando existe desacuerdo con el congreso en relación a un proyecto de reforma constitucional. El plebiscito se incorporó a la constitución chilena en 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales: la vuelta a un sistema presidencialista (al período que va de 1891 a 1925 la historiografía chilena le asigna el rótulo de “república parlamentaria”), y la separación de la iglesia y el Estado” (2011: 69).

Así tenemos que, “en América Latina, las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Chile (1988) y en Uruguay (1980) demostraron que aún en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto” (en pie de página Lissidini, 2011: 37).

Por otra parte, y en el caso de Ecuador “la constitución de 1967 estableció la obligatoriedad (del plebiscito) acotada a ciertos casos y la constitución de 1998 dictaminó que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.” (Lissidini, 2011: 55-56)

“En la constitución de Brasil (1988) se señala que las modificaciones a la organización político-administrativa del país (cambios en los límites de estados o municipios, así como incorporaciones, divisiones o separaciones) deben ser aprobadas mediante un plebiscito de las poblaciones directamente afectadas” (Lissidini, 2011: 52). Así mismo la referida autora señala que “es potestad del Congreso convocar a plebiscito... consulta formulada al pueblo para que delibere sobre un tema de particular importancia, de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa” (Lissidini, 2011: 70).

## 1.6 Las consultas populares

En relación a este mecanismo de democracia directa, Alicia Lissidini nos indica que “En Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, los presidentes pueden convocar a consultas populares con efectos vinculantes” (2011: 85-86).

Así tenemos que “más allá de las motivaciones y objetivos explícitos e implícitos de las consultas populares convocadas por los presidentes, el ejercicio de la democracia directa puede, al menos potencialmente, contribuir a la deliberación y a la participación, y como ha quedado demostrado en la historia, tener efectos adversos o diferentes a los buscados por el presidente.” (Lissidini, 2011: 37)

La misma autora nos indica que “en el caso de Ecuador (1998), el presidente puede promover una consulta cuando a su juicio se trate de cuestiones de ‘trascendental importancia para el país’. Además, es el único poder que puede convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales (aunque previamente el congreso debe calificar la reforma como urgente)” (Lissidini, 2011: 65).

Ahora bien el caso de Ecuador desde su Constitución de 1979 se contempla que “los ciudadanos (8% del padrón) puedan solicitar que se convoque a una consulta popular sobre temas de trascendental importancia para el país. Asimismo, el 20% de los electores puede realizar la misma petición en su respectiva circunscripción. No podrán ser objeto de consulta las materias relacionadas con el sistema tributario” (2011: 39).

Por otra parte el autor Trujillo Montalvo en su artículo *Consultas y referéndums populares. ¿Búsqueda de legitimidad política en Ecuador?* señala que:

Estos últimos 12 años, en donde las consultas populares fueron utilizados como formas de democracia representativa directa y estrategias que permitieron medir la popularidad de un líder, la eficiencia política y respaldo de un movimiento o partido político; además de disminuir conflictividad en eventos de coyuntura, puesto que se considera que los triunfos electorales son generadores directos de fortaleza y legitimidad política de los gobiernos (2019: 95-96).

## 1.7 Otros mecanismos de democracia participativa en América Latina

Además de los mecanismos de democracia directa ya mencionados y analizados con anterioridad, existen otros mecanismos o instrumentos que también permiten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales, como son la iniciativa ciudadana o popular y el presupuesto participativo, como a continuación se estudia.

Por lo que respecta al primer mecanismo indicado (la iniciativa ciudadana) Alicia Lissidini indica que:

“Existe una amplia discusión jurídica y política acerca del concepto de iniciativa. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular).” (2011: 38).

Así mismo la multicitada autora Lissidini dice que:

“Los ciudadanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen la posibilidad de promover una iniciativa legislativa. Sin embargo, las posibilidades reales de que las organizaciones sociales promuevan una ley difieren en mucho; y que la misma sea discutida y aprobada, también (por ejemplo, en Colombia y Venezuela el parlamento está obligado a considerar una propuesta legislativa” (2011: 86).

En el caso de Uruguay, “la iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental” (González, 2008: 171).

Así mismo, en el caso de Ecuador, la Constitución de 1979 señala que “Los ecuatorianos también tienen la potestad de presentar proyectos de ley (cuarta parte del uno por ciento de los inscriptos en el padrón), sobre cualquier tema que no refiera a cuestiones penales ni cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente” (Lissidini, 2008: 39-40).

Por su parte “En Brasil se establece en la Constitución de 1988 y en la ley que la reglamenta (1998), que la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley, suscrito por un mínimo de 1% de le electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos del 3% en cada uno. Le compete a la Cámara de Diputados aceptarlo y la ley debe versar sobre un solo asunto”<sup>15</sup> (Lissidini, 2008: 36)

Por otra parte, “Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana a nivel nacional, aunque existen varias organizaciones y actores políticos que promueven la incorporación de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, y se han presentado varias propuestas de ley que habilitaría la iniciativa popular de la ley.” (Lissidini, 2011: 77)

Ahora bien, por lo que respecta al presupuesto participativo, es un mecanismo de voz institucionalizada que involucra a “los ciudadanos en el proceso de gobernanza municipal al permitirles establecer las prioridades colectivas, con respecto a políticas públicas y darles voz en la toma de decisiones a través de deliberaciones cara a cara” (Cameron y Sharpe, 2012: 347) incidiendo de esta manera en las agendas y las políticas públicas de los gobiernos. Así mismo dicho mecanismo es señalado por la autora Alicia Lissidini al establecer que “Existen otros mecanismos que suponen la participación directa de los ciudadanos, como el presupuesto participativo (el caso más conocido es sin duda el de porto alegre, Brasil)” (2011: 17).

En el caso de Colombia, debe decirse que cuenta con una de las cartas magnas que más favorecen o impulsan la democracia directa, pues en dicho país encontramos otros mecanismos que promueven la participación ciudadana ya que “A través de la constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que... impulsó el proceso de descentralización... a partir de la ampliación de las autonomías regionales y el aumento de la participación ciudadana, con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito, y el cabildo abierto” (Lissidini, 2011: 77).

---

<sup>15</sup> “Como en otros países federales, varios estados del Brasil contemplan diversos mecanismos de democracia directa. Todos los estados brasileños contemplan el derecho de iniciativa legislativa... La constitución brasileña también otorga a los ciudadanos facultad de fiscalización: ‘cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el tribunal de cuentas de la Unión” (Lissidini, 2011: 76).

Así mismo y como se ha mencionado con antelación, la Constitución de Venezuela (1999) incluye varios mecanismos de democracia directa pues al respecto Alicia Lissidini señala que:

“Los venezolanos tienen derecho a la iniciativa legislativa y popular. Los ciudadanos (0,1%) pueden proponer una ley al congreso que de no discutirse en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, se somete a referendo aprobatorio. También puede promover una reforma constitucional si así la solicita un número no menor al 15% de los electores inscriptos. La única iniciativa ciudadana que se transformó en referendo fue el intento por revocar el mandato de Chávez” (2008: 43).

### **1.8 La experiencia en México en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)**

Como se ha mencionado con anterioridad, en los países latinoamericanos la implementación de los mecanismos de democracia directa surgió como respuesta ante la crisis de representación y legitimidad existente entre la clase gobernante y los ciudadanos, así como la desconfianza por parte de estos últimos a hacia la clase política, ello para resolver a las necesidades y demandas de una sociedad cada vez más globalizada e informada, para devolver voz a la sociedad que ha elegido a sus representantes, incentivando la participación ciudadana, integrándola en procesos administrativos, recobrando el interés de dicha ciudadanía en asuntos de gobierno, así como para dotar de voz a grupos minoritarios que rara vez son escuchados, por lo que los mecanismos de participación ciudadana pueden contribuir a mejorar la inclusión, la responsabilidad en la elaboración de políticas públicas, la calidad de la representación y dotar a su vez de legitimidad las decisiones de los gobernantes (Cameron *et. al.*, 2012).

Nuestro país no ha sido ajeno al panorama observado en el resto de países latinoamericanos<sup>16</sup>, pues hemos sido testigos del clientelismo que se fomentó durante casi siete décadas en las que el gobernó a nivel federal el Partido Revolucionario Institucional

---

<sup>16</sup> Whitehead menciona que: “...la búsqueda de formas de representación política más auténticas y que unan con más cercanía a los gobernantes con los ciudadanos, es un tema global y no sólo regional” (Whitehead, 2011: 16).

(PRI), y que a pesar de la alternancia acontecida en el año 2000 se siguió fomentando, aunado a la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas, la implementación de políticas públicas fallidas y el alto grado de corrupción en las instituciones públicas, dio lugar a que se incrementara el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia sus representantes e incluso hacia las instituciones electorales.

Razón por la cual, se considera que derivado de ese hartazgo de la ciudadanía hacia la clase política, dio lugar a que en el año 2018 existiera una nueva alternancia en el poder, permitiendo así la llegada al gobierno federal de un partido político de reciente creación (MORENA) encabezado por el Licenciado Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos<sup>17</sup> quien en su “Proyecto de nación 2018-2024” señaló que el nuevo gobierno tendrá una vocación democrática, denominándolo Nuevo Gobierno Democrático, en donde además hizo alusión a la problemática de corrupción existente en el país, dando relevancia a la participación ciudadana.

Ahora bien el Presidente de la República en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND)<sup>18</sup> hace referencia a la necesidad de transitar hacia una democracia participativa señalando que “No es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública; debe borrarse para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno.” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 27).

Para dar cumplimiento a lo anterior en el PND se señala que se implementará la Revocación de Mandato, además de hacer uso de la Consulta Popular que ya se encuentra prevista y regulada por la propia constitución y de la cual ha hecho uso en reiteradas ocasiones (como se señala más adelante) incluso en su carácter de presidente electo, pues en

---

<sup>17</sup> El estado mexicano está constituido como una “República representativa, democrática, laica y federal” según lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en nuestro país existe una democracia representativa, ya que de conformidad con el diverso artículo 41 Constitucional la soberanía del pueblo se ejerce a través de los Poderes de la Unión, señalando además dicho precepto que “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”.

<sup>18</sup> El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado por la cámara de diputados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

el propio Plan Nacional de Desarrollo ha hecho referencia a la importancia de mandar obedeciendo al establecer que:

Antes de tomar determinaciones, los gobernantes deben escuchar a sus gobernados y actuar en consecuencia. Los funcionarios públicos de todos los niveles están obligados a servir, no a servirse; a desempeñarse como representantes de la voluntad popular, no como sus usurpadores; a acordar, no a imponer; a recurrir siempre a la razón, no a la fuerza, y a tener siempre presente el carácter temporal de su función y no aferrarse a puestos y cargos. (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 28).

Situación que se considera, si ocurrirá durante la actual administración del gobierno federal, ya que el Presidente de México ya ha realizado encuestas nacionales, tal como aconteció en el mes de octubre de 2018, en el que, de acuerdo con información de la nota periodística de Alberto Nájjar, publicada de la página electrónica de *BBC News* en “un proceso inédito en la historia de México”, Andrés Manuel López Obrador, aún como presidente electo, “convocó a una consulta nacional para decidir el destino del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)”<sup>19</sup> (Nájjar, Alberto (2018), formulando una segunda consulta ciudadana en el mes de noviembre de 2018 en la que el gobierno entrante sometió a votación de los mexicanos 10 proyectos prioritarios<sup>20</sup> “entre los que destacan la construcción del Tren Maya que conectará cinco estados del sur, la refinería de Petróleos Mexicanos (Pemex) en Dos Bocas, Tabasco, y del desarrollo del Istmo de Tehuantepec”

---

<sup>19</sup> Realizada entre el 25 y 28 de octubre de 2018 en la que los mexicanos debían elegir, “entre dos opciones: que se mantenga la actual construcción de la terminal aérea en el antiguo lago de Texcoco, o bien, reacondicionar el actual aeropuerto y el que se ubica en Toluca, Estado de México, así como construir dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía... es la primera vez que una obra pública de esta magnitud se somete a consulta en México” Nájjar, (2018) *Encuesta aeropuerto: México decide en la consulta del aeropuerto de CDMX convocada por AMLO*, BBC News Mundo, México, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45969785>, consultado el 28 de marzo de 2019. De acuerdo a los resultados anunciados, se eligió la segunda opción de la consulta, originando así la cancelación del NAIM.

<sup>20</sup> Los otros proyectos prioritarios del gobierno federal sometidos a consulta de los mexicanos fueron: Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico, Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco, Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, Aumentar al doble la pensión de todos los adultos mayores, Otorgar becas y capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes, Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior, Pensionar a un millón de personas que viven con discapacidad, Garantizar atención médica y medicinas a toda la población y Proveer cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas. Caso, Diego (2018) Nota de El Financiero: *Así será la boleta de la 'megaconsulta' de AMLO, que incluye Tren Maya y refinería*, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/asi-sera-la-boleta-de-la-megaconsulta-de-amlo-que-incluye-tren-maya-y-refineria/> consultado el 28 de marzo de 2019.

(Forbes, 2018), e incluso el actual gobierno ha mantenido dichos “ejercicios democráticos” pues durante el mes de febrero de 2019 se llevó a cabo la consulta para la entrada en operación de la Planta Termoeléctrica en Huexca, Morelos, en la que, según datos proporcionados por el propio presidente de la república Andrés Manuel López Obrador, participaron 55 mil 715 ciudadanos.

Así mismo es importante mencionar que en el ámbito federal se está legislando en favor de los mecanismos de democracia directa, con la finalidad de favorecer la participación ciudadana, pues que la cámara de diputados en el mes de marzo de 2019 aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>21</sup>, en materia de consulta popular y revocación de mandato.

De acuerdo al Boletín N°. 1279, publicado en la página electrónica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, del dictamen aprobado se destacan como puntos centrales lo siguientes:

no serán temas de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, ni las garantías para su protección; las bases y las tasas impositivas, los montos del financiamiento público y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Subraya que las consultas populares pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición del uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y no el dos por ciento como en la actualidad se establece. Asimismo, disminuye de 40 a 34 por ciento el requisito de participación del total de la lista nominal.

La revocación del mandato del Presidente de la República se sujetará a lo siguiente: será convocada por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República

---

<sup>21</sup> El dictamen aprobado por mayoría calificada de la cámara de diputados federal, aprobó en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto mediante el “que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122 de la Constitución Política, en materia de consulta popular y revocación de mandato” Boletín N°. 1279 publicado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Aprueba Cámara de Diputados reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato*, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato> consultado el 04 de abril de 2019.

y el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

También, por ciudadanas y ciudadanos en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de esta última hipótesis, la solicitud deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

Este proceso se solicitará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la Legislatura; la votación se realizará el mismo día de la jornada electoral federal en la que únicamente se elijan a diputados federales.

La revocación de mandato será vinculante por mayoría absoluta de los votos depositados en las urnas, siempre que concurra a votar al menos el cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

En la fundamentación, la presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales, diputada Miroslava Carrillo Martínez (Morena), expresó que estas reformas fortalecen la figura de consulta popular e integra la revocación de mandato para permitir la destitución de aquellos servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones frente a la sociedad.

Destacó que el dictamen se integra por una decena de iniciativas presentadas por legisladores del PRI, PT, Movimiento Ciudadano y Morena, las cuales plantean impulsar mecanismos participativos para fortalecer democracia directa, rendición de cuentas, evaluación del desempeño institucional y control del poder político desde la ciudadanía.

Por lo que dicho dictamen fue enviado al Senado de la República para sus efectos constitucionales, quien en el mes de octubre de dos mil diecinueve, y de acuerdo a lo publicado en el portal electrónico Aristegui Noticias, “con más de 90 por ciento de cambios a la minutas que envió la Cámara de Diputados, aprobó en lo general, con mayoría calificada,<sup>22</sup> el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato” Aristegui Noticias (2019).

---

<sup>22</sup> El proyecto fue avalado “con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención, de un total de 121 senadores en el Pleno” Redacción AN / ES (2019) *Senado aprueba consulta y revocación de mandato*, <https://aristeguinoticias.com/1510/mexico/senado-aprueba-consulta-y-revocacion-de-mandato/>, consultado el 31 de octubre de 2019.

Por lo anterior, dicho dictamen se devolvería a la Cámara de Diputados para los trámites legislativos correspondientes.

Así mismo en la referida nota “se destacó que lo aprobado es un instrumento democrático que se entrega a los mexicanos, pues entre los cambios está que sólo la ciudadanía podrá solicitar la revocación de mandato, no el presidente, ni el Congreso de la Unión, y quien organizará esos procesos será el Instituto Nacional Electoral” (INE), Aristegui Noticias (2019).

Por lo que una vez que se concluyan las labores de acuerdo al proceso legislativo señalado en la constitución, se publicará el decreto de dichas reformas constitucionales que serán un parteaguas en la vida democrática de nuestro país, ya que si bien es cierto la consulta popular estaba ya establecida, se consideraba que la misma era muy difícil de hacer efectiva dados los requisitos de su procedencia, por lo que con dichas reformas lo que se pretende es que sea de más fácil acceso para la ciudadanía, además de que por primera vez se estaría instituyendo la revocación de mandato como mecanismo de democracia directa.

En ese contexto y dado que, a nivel federal, existe el propósito explícito por incorporar los mecanismos de democracia directa, está pendiente saber si para resolver los problemas de legitimidad de las decisiones gubernamentales y ampliar la eficacia de las autoridades estatales y municipales se van a incorporar los mecanismos de democracia directa en sus planes, estrategias y programas de gobierno.

El sentido común sugiere que las autoridades municipales podrían ser más propensas a incorporar las audiencias públicas consultas populares, consejos de participación ciudadana y presupuestos participativos como estrategias de gobierno y vinculación con los diferentes sectores sociales al ser el gobierno más cercano a la gente, al menos en cuanto al ámbito espacial se refiere.

## **1.9 Los mecanismos de democracia directa en gobiernos locales**

Como se ha señalado a lo largo del presente capítulo, la necesidad de transitar de una democracia representativa hacia una democracia directa, no sólo se ha observado en los

países latinoamericanos sino también en nuestro país.<sup>23</sup> Víctor Alarcón refiere que en los inicios del siglo XXI, “uno de los problemas centrales de la credibilidad y confianza en los sistemas democráticos modernos se refleja en los déficit de participación que los ciudadanos manifiestan con cada nueva convocatoria a las urnas” (Alarcón, 2002: 109).

Así mismo, dicho autor señala que el agotamiento de la “edad dorada” de los partidos políticos pusieron de manifiesto la exigencia de incidir en la búsqueda de nuevos intermediarios y de espacios más directos dentro de los cuales “la ciudadanía pueda expresar sus intereses en torno a los asuntos de trascendencia política y que incidan sustancialmente en la calidad de las decisiones públicas y colectivas” (Alarcón, 2002:109).

En relación a lo anterior, el Maestro León David Zayas, en su artículo denominado: Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país (2007), señala que:

Para responder a esta nueva realidad, producto de la pluralización de los espacios de participación y representación, se han modificado los diseños institucionales estatales y se han constituido instrumentos novedosos de negociación entre los actores con capacidad de influir en las decisiones legislativas sobre políticas. En este sentido, han sido incorporados novedosos instrumentos de participación en las legislaciones locales. (Zayas, 2007: 178).

La incorporación de Mecanismos de Democracia Directa (MDD), como el referéndum y el plebiscito, se realizó a lo largo de la década de los noventa del siglo XX en la mayoría de los Estados, al incorporar dichas figuras en sus Constituciones locales, en sus leyes electorales, o bien sus leyes de participación ciudadana. De acuerdo con León David Zayas, “a través de estos mecanismos se ha incorporado a un nuevo actor de veto: el ciudadano elector, que tiene, al menos formalmente, el potencial de reproducir formas de representación y procesos de decisión” (Zayas, 2007: 179).

De acuerdo con el mismo autor en nuestro país:

La aparición de los MDD en las Constituciones locales se dio en el periodo de reforma política que la mayor parte de los estados emprendió durante la segunda mitad de la

---

<sup>23</sup> León Zayas refiere que en nuestro país “El proceso de democratización a nivel local se caracteriza por el paso de gobiernos sustentados por mayorías hegemónicas hacia la pluralización de las formas de representación”. (Zayas, 2007: 178)

década de 1990 y la primera del presente siglo (Zayas, 2004; Alarcón, 2002; Orozco y Silva, 2002). Este fenómeno corresponde también con la primera etapa del proceso de expansión de la alternancia en los gobiernos locales y la pérdida de mayorías en las Legislaturas estatales. La alta competitividad en las elecciones locales ha modificado la correlación de fuerzas, cambiando las reglas de juego dentro de las asambleas y transformando las dinámicas de negociación entre los poderes estatales (Zayas, 2007: 191-192).

Para conocer un poco de la incorporación de los MDD en las entidades del país se ha recurrido a los estudios realizados precisamente a los autores ya citados en los párrafos que anteceden, ya que por cuanto hace a Víctor Alarcón Olguín, en el artículo denominado “Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado” en la obra: Democracia y formación ciudadana(2002) de Judit Bokser y otros autores, realiza un ensayo precisamente empleando el método comparado en el que analiza los ordenamientos legales a través de los cuales se implementaron los MDD como medios de participación ciudadana<sup>24</sup> retomando de su trabajo los siguientes datos:

“...Se puede identificar la presencia formal del plebiscito en 19 entidades de la república, sea en los niveles estatal o municipal, e incluso con alcance regional como existe en el estado de Jalisco. Sin embargo, sólo 12 poseen condiciones de reglamentación plena para llevarlo a cabo. El referéndum también está incluido en 19 estados, sea con alcance derogatorio total o parcial, y en los niveles constitucional, legislativo y administrativo, aunque 13 entidades pueden desarrollarlo de manera integral. La revocación de mandato está definida hasta ahora sólo en los estados de Tlaxcala (sólo se aplica en el ámbito municipal), Chihuahua y zacatecas, pero sus condiciones de operación son todavía imprecisas. La iniciativa popular ciudadana, tanto en su modalidad legislativa como administrativa, se ubica en 21 estados de la república, aunque, de ellos, sólo en la mitad se puede proceder de manera plena a su aplicación...sólo nos permite ubicar a seis estados que la han incorporado en ordenamientos específicos sobre la materia: el Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, baja California, Guerrero, Guanajuato y Aguascalientes. Los dos primeros incluyen un concepto amplio de la organización comunitaria y vecinal mediante la definición de estructuras de representación como son comités y consejos establecidos por la propia ciudadanía, mientras que los otros tres estados sólo se restringen a planos de colaboración en materia de planeación, financiamiento y

---

<sup>24</sup> Víctor Alarcón define la participación ciudadana como: “el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional” (2002: 105)

supervisión de obras o en el terreno de la seguridad pública... otros estados de la república, como Nayarit, Tlaxcala, Oaxaca o Chiapas, también podrían ser considerados en la medida en que practican sistemas de usos y costumbres, o desarrollan mecanismos de audiencia pública, de colaboración y/o consulta vecinal según la idea del cabildo abierto. (Alarcón, 2002: 117-118)”

Por su parte, León David Zayas Ornelas en su obra denominada: Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país, realiza un estudio donde analiza precisamente dichas figuras de MDD y cómo es que fueron incorporadas tanto en las Constituciones Locales, en las leyes electorales o bien en leyes específicas como lo son la Leyes de participación ciudadana, retomando de su obra la siguiente información que resulta relevante para el presente trabajo de investigación:

En México, tanto la Constitución federal como la totalidad de las Constituciones locales otorgan a los mandatarios estatales instrumentos de poder como la iniciativa, el veto y el decreto. A pesar de lo que suele considerarse, estos instrumentos son relativamente limitados (Sirvent, 2004; Nacif, 2003). En el ámbito estatal el derecho de iniciativa no es exclusivo de los mandatarios, porque éste lo comparten las asambleas, el Poder Judicial y organismos estatales, como las instituciones electorales en la materia. Pero inclusive, también es un derecho que los ciudadanos pueden ejercer. Solamente las Constituciones de Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora, Tabasco y Yucatán no lo reconocen como tal y en el resto de las entidades existe e inclusive en algunas hay reglamentaciones para que los ciudadanos sometan iniciativas al Congreso local, como en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas (Zayas, 2007: 190).

De acuerdo a lo señalado por Juan Manuel Ramírez Sáiz, en México, la participación ciudadana institucional se ha incrementado, sobre todo “a través de la creación de numerosos consejos consultivos, tanto locales como sectoriales existentes desde mediados de los años setenta” (Ramírez, 2013: 45).

Ahora bien, por lo que respecta a diversos MDD tales como la consulta popular y las iniciativas populares el propio autor Juan Manuel Ramírez señala que, por lo que respecta al ámbito federal, estas figuras son mucho más recientes ya que “en agosto de 2012 fueron aprobadas las reformas constitucionales sobre la consulta popular y la iniciativa popular”

(Ramírez, 2013: 45), sin embargo, en la mayoría de los estados de la república han estado legisladas mucho antes, señalando como caso el estado de Jalisco..

Respecto a estudios de caso en particular, sobre el ámbito local y de manera directa en el estado de Jalisco, el autor Juan Manuel Ramírez señala los siguientes:

De las acciones de participación ciudadana desplegadas en la entidad durante el periodo que va de 1992 a 2012, destacan dos de tipo urbano, una ambiental y cuatro de corte político... De las acciones del tercer tipo, resaltan un personaje simbólico y tres movimientos sociales. El primero está ligado a la memoria ciudadana de las explosiones del 22 de abril de 1992 en el Sector Reforma de Guadalajara, este es “El Baboso”, creado por Manuel Falcón en el periódico Siglo 21. Los otros tres están vinculados a la democracia semidirecta y a la representativa, estos son “Voces Unidas”, “Anulo mi voto”, y “#Yosoy132...”

“Voces Unidas” fue promotor de la ley contra la violencia intrafamiliar, que fue aprobada el 23 de agosto de 2000. Hizo uso de la forma de democracia semidirecta, denominada iniciativa popular. Ello implicó que, por primera vez en el país, una iniciativa de ley no proviniera del Estado y, en particular, del Poder Legislativo, sino de una organización de la sociedad. Evidenció que la voluntad política de los legisladores no es el único factor determinante para introducir iniciativas de ley, pues pueden ser impulsadas por los ciudadanos.

“Anulo mi voto” fue un movimiento sociopolítico que surgió en 2009 tanto en Jalisco como a nivel nacional. No trató simplemente de abstenerse de votar. Cuestionó la democracia electoral, el sistema de partidos y las instituciones electorales, pero sobre todo las limitaciones de que éstos adolecen. Constituyó una manifestación de inconformidad ciudadana, un rechazo testimonial a las deficiencias del sistema político representativo mexicano.

“#Yosoy132” es una expresión de protesta de jóvenes universitarios contra la inequidad detectada durante el proceso electoral de 2012. Se inició en la ciudad de México, pero dispone de bases sociales propias en Guadalajara. Protestó por el tratamiento informativo desigual que las principales televisoras dieron a los candidatos a la presidencia de la república y criticó el financiamiento ilegal a los partidos. Constituye una red social que se organiza en torno al descontento y la indignación ante el poder mediático desplegado en los procesos electorales. En su primer comunicado expresó tres aspiraciones: libertad de expresión, énfasis en el derecho a la información, y revalorización del voto. El eje que las articula es el de la equidad en la contienda electoral. Opera con una estrategia de resistencia civil. (Ramírez, 2013: 47-49).

Por otra parte, y en relación al mismo estado de Jalisco, Rigoberto Soria Romo y Andrea Karina Sánchez Alvarado, realizaron un trabajo de investigación titulado: “Mecanismos de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso” en el cual realizan un análisis de la instrumentación de diversos MDD aplicados en el estado de Jalisco, México. Siendo sus cuatro casos de estudio: el referéndum para suspender el decreto del incremento en el costo del pasaje del transporte público; el Plebiscito en contra del uso de vialidades en Guadalajara para el paso de la línea dos del Macrobus; La Iniciativa popular “A favor de la familia” y La revocación de mandato (consulta ciudadana de ratificación de mandato) en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. En las reflexiones finales de dicho trabajo, los autores sostienen que: “la aplicación de los MDD, aunque teóricamente es un gran avance que permite pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, en la práctica puede convertirse en mecanismos de simulación, contención y manipulación ciudadana” (Soria y Sánchez, 2016: 58).

Finalmente para acercarnos al objeto de estudio del presente trabajo de investigación también se recurrió al trabajo realizado por Socorro Arzaluz Solano, quien realizó una investigación sobre las Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León, en el cual la autora:

“analiza las instancias institucionalizadas de participación ciudadana que existen en los gobiernos locales en las dos zonas metropolitanas [ya señaladas, discutiendo en un primer momento] el concepto de participación ciudadana [así como] la necesidad de institucionalizarla en los niveles municipales de gobierno; y posteriormente realiza un análisis detallado del contenido de la Ley Orgánica Municipal de dos entidades de [su objeto de estudio:] Estado de México y Nuevo León. Finalmente [presentar] un breve recuento de la implementación de la participación ciudadana institucionalizada en algunos municipios que son gobernados por diferentes partidos políticos y que forman parte de estas conurbaciones” (Arzaluz, 2004: 167).

De manera particular y por lo que atañe al Estado de México, la referida autora Arzaluz, realizó un estudio de los casos de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, mismos que forman parte de la zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCD) gobernados por el PRI, el PAN y el PRD en la administración 1997-2000. Dentro de su investigación realizada, la autora señaló que:

En Nezahualcóyotl, en un CODEMUN abierto, con reuniones periódicas y públicas, donde la mayoría de los Consejeros tenían intervención en un espacio similar al Cabildo. Las críticas más fuertes a esta forma de organización eran en el sentido que, al formar parte de diversas organizaciones, los Consejeros trataban de favorecer y realizar obras con el fin de ganar adeptos, es decir, en una relación de tipo clientelar.

Es indudable que persisten rasgos de esta situación, sin embargo, también es cierto que se abrieron más espacios y que de acuerdo con nuestra definición de participación ciudadana, de los tres casos estudiados fue el único donde se observó una experiencia real de ese tipo.

Con lo anterior concluimos que no existen modelos o tipos puros de participación, ya que en las tres gestiones aparecieron rasgos de tipo clientelar; no obstante, los esfuerzos y formas de acercamiento con la ciudadanía fueron notablemente diferentes en estos tres casos. (Arzaluz, 2004: 174).

Derivado de lo expuesto en el presente apartado, podemos observar que la experiencia a nivel local y municipal en nuestro país se ha gestado principalmente a mediados de la década de los noventa del siglo XX y los inicios del siglo XXI con la incorporación de los MDD directa en las constituciones locales, leyes electorales e inclusive con la promulgación de Leyes de participación ciudadana, que en la mayoría de los casos se plasmaron incluso con anterioridad que a nivel federal, lo anterior se considera derivado de la alternancia en el poder en los gobiernos estatales (y que a nivel federal ocurrió hasta el año 2000), así como de la necesidad de hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales.

Así mismo se puede observar que si bien, son pocos los casos de estudios plantados para formular conclusiones, también lo es que, de acuerdo a las experiencias señaladas, se puede decir que la incorporación de los MDD en los gobiernos locales ha sido un logro en cuanto a la participación ciudadana se refiere, al representar un avance de transición entre la democracia representativa hacia la democracia directa, sin embargo dadas la ambigüedades en los conceptos formulados de los mecanismos de democracia directa en las distintas legislaciones, así como los requisitos legales que se establecen para su procedencia, impiden a los ciudadanos el acceso real y efectivo de dichos mecanismos.

Por lo anterior es que se considera de suma importancia el tema objeto de la presente investigación para abonar a dichos estudios y conocer de qué manera abona la

implementación de los MDD en el desempeño gubernamental de los municipios en el Valle de Toluca.

### **Consideraciones de capítulo**

Un análisis de los estudios sobre los mecanismos de democracia directa en América Latina demuestra que la mayoría de los países analizados incorporaron o ampliaron sus mecanismos de democracia directa durante la década del noventa del siglo XX (a excepción del caso de Chile y Uruguay) con la incorporación de diversas instituciones o mecanismos de participación ciudadana en sus constituciones.

El contexto social de los países donde se implementaron los mecanismos de democracia directa estuvieron marcados por conflictos sociales, que originaron movilizaciones de distintos sectores de la población, entre ellos obreros y estudiantes que promovían la inclusión y demandas sociales de grupos minoritarios.

En la mayoría de los casos los cambios, la utilización de dichos mecanismos atendió a la problemática existente de la crisis de representación de los gobiernos frente a los ciudadanos, al incentivar una participación más activa de éstos en la toma de decisiones para legitimar las decisiones gubernamentales y las políticas públicas del gobierno, aunque en algunos casos, dichos mecanismos fueron implementadas para dotar de mayor poder al Ejecutivo.

Gran parte de las reformas constitucionales realizadas por los países latinoamericanos para la implementación de los mecanismos de democracia directa, fueron una respuesta institucionalizada al proceso de democratización de países que transitaban de un régimen autoritario a uno democrático, o para mejorar la calidad de la democracia representativa, transitando hacia una democracia directa.

Los países latinoamericanos analizados en el presente capítulo instauraron mecanismos de democracia directa en sus constituciones y los utilizaron en mayor o menor medida uno que otro, en atención su contexto social y a las exigencias de sus ciudadanos, o

bien de acuerdo a las necesidades del propio gobierno para legitimar sus decisiones y fortalecer su poder.

México no ha sido ajeno al panorama observado en el resto de países latinoamericanos, ya que en nuestro país existen problemas de clientelismo, debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas, un alto grado de corrupción en las instituciones públicas, aunado a una gran desconfianza de la ciudadanía hacia sus representantes y por supuesto hacia las instituciones electorales.

Se considera que, derivado del hartazgo de la ciudadanía hacia la clase política, en el año 2018 ocurrió una nueva alternancia en el gobierno federal con llegada de MORENA encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

Con la llegada de AMLO al poder y en general con el gobierno de MORENA se espera que en nuestro país sean implementados y utilizados con mayor frecuencia los mecanismos de democracia directa, privilegiando la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya que el propio mandatario refiere que su gobierno será un gobierno democrático e inclusive ha realizado ya algunos ejercicios de consultas populares.

Actualmente en nuestro país se está legislando respecto a los mecanismos de democracia directa para favorecer la participación ciudadana, ya que el Congreso de la Unión realizará reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato.

## **Capítulo II. MARCO TEÓRICO. DEMOCRACIAS Y DEMOCRACIA DIRECTA**

El propósito de este capítulo es reconstruir el marco teórico y conceptual de la democracia directa, mediante la revisión de autores y categorías alusivas a la revocación de mandato, la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa legislativa para identificar cómo operan dichos mecanismos en los sistemas políticos.

No se trata de un recuento conceptual sino de la vinculación de esos conceptos con los sistemas democráticos donde se esperaría que podrían tener mejor cauce institucional. Esta reconstrucción también tiene la finalidad de generar certidumbre sobre el significado de cada una de las figuras de la democracia directa ya que como se podrá advertir con frecuencia las definiciones son distintas entre autores. No obstante, nos proponemos producir certidumbre sobre el significado central de cada una de dichos mecanismos.

### **2.1 Democracia y tipos o modelos de democracia**

#### **2.1.1 Las democracias en David Held**

Es necesario saber el significado de la democracia al ser un concepto fundamental ya que constituye un tema de gran importancia en tanto en las relaciones humanas como en la forma de organización del estado, razón por la cual, a lo largo de la historia se ha controvertido la misma, y a pesar de su vulnerabilidad sigue siendo el mejor la mejor forma de gobierno posible, ya que si bien no es el remedio para todos los problemas de la humanidad, su principio de legitimidad - consentimiento del pueblo – resulta más convincente como fundamento del orden político.

Aún con sus problemas, la democracia parece estar no solamente consolidadas como modelo de gobierno en Occidente, sino que además se ha implementado constantemente en otros ámbitos, de tal manera que se ha producido una consolidación de los procesos y procedimiento democráticos en las principales regiones del mundo, ya que, de acuerdo con David Held, a mediados de la década de 1970 unos dos tercios de todos los estados podían considerarse autoritarios, sin embargo dicho porcentaje se ha reducido radicalmente pues, hoy en día, menos de un tercio de los estados del mundo son autoritarios y el número de

países democráticos ha aumentado, así “la democracia se ha convertido en el principio central de legitimidad política de nuestra era” (Held, 2007).

Derivado de que la democracia ha tenido grandes avances y logros a lo largo de historia, desde la antigüedad hasta nuestros días, con la consecución de más y nuevos derechos para los ciudadanos en sociedades organizadas políticamente, es que los pensadores han planteado distintas acepciones de la misma e incluso se ha hecho la distinción de diversos tipos o clases de democracia dependiendo de sus características o beneficios que resalte la misma, sin embargo la evolución o desarrollo de la democracia aún no ha concluido ya que en la actualidad la idea de la democracia está siendo reconfigurada a partir de las necesidades y exigencias de la sociedad globalizada.

La democracia, como idea y como realidad política, es fundamentalmente polémica, su historia está marcada “por la existencia de interpretaciones enfrentadas, [mezclándose] las viejas [ideas con las] nuevas para crear versiones ambiguas y contradictorias de los conceptos democráticos clave como el significado de la ‘participación política’ las connotaciones de la [‘representación’, así como] el alcance de la capacidad de los ciudadanos para elegir libremente entre diferentes alternativas políticas y la naturaleza de la militancia en una comunidad democrática” (Held, 2007).

La propuesta de David Held es entender el significado y contenido de la democracia a partir de los diferentes modelos que se han identificado a lo largo de la historia. (Ver **Anexo 1. Modelos de democracia en David Held**).

Otros autores recuerdan que el concepto de democracia se ha formado por diversas nociones a lo largo de la historia, dependiendo de las tradiciones de pensamiento político<sup>25</sup>,

---

<sup>25</sup> Bobbio, señala que la “teoría contemporánea de la democracia (d.) confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la d. como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía... b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república, siendo la antigua d. una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que d., república.” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991: 441).

en atención a sus características o implicaciones, sin embargo Rodrigo Borja dice que: “La *democracia* es un concepto compuesto de realidades e ideales. Constituye por eso un proceso de continua e interminable construcción. Su condición inacabada es inherente a su propia esencia y no depende de periodos históricos ni de lugares. En cualquier época y en cualquier parte la democracia será siempre, conceptualmente algo inconcluso” (Borja, 2002: 314). Sin embargo y dado su origen etimológico, la democracia puede ser entendida en general como “el gobierno del pueblo”.

Así David Held dice que, “si bien el término ‘democracia’ se incorporó al inglés en el siglo XVI, proveniente de la palabra francesa *democratie*, sus orígenes son griegos. ‘Democracia’ deriva de *demokratía*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno). Democracia significa entonces, una forma de gobierno en la que, a diferencia de las monarquías y aristocracias, el pueblo gobierna, así la democracia implica una comunidad política en la que existe una forma de *igualdad política* entre personas” (Held, 2007: 20).

Al respecto el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio define la democracia de la siguiente manera:

“Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo. Proviene de las palabras griegas *dêmos* (pueblo) y *krátos* (fuerza, autoridad). En sentido político es muy difícil determinar el contenido de la *democracia*, ya que ni siquiera existe conformidad entre los autores con respecto a lo que debe entenderse por pueblo. | En acepción moderna y generalizada, *democracia* es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes. Es, según la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. La forma democrática de gobierno es incompatible con los regímenes aristocráticos y autocráticos...”

### **2.1.2. Modelos de democracia según Michael Coppedge**

Como se ha mencionado a lo largo de la historia la idea de la democracia ha tenido distintas acepciones dependiendo de las características y derechos que privilegia la democracia en los distintos regímenes políticos en los distintos países, a tal grado que se puede hablar de tipos o modelos de democracia, siendo los principales la electoral, liberal, mayoritaria, participativa, deliberativa, e igualitaria (Coppedge y Gerring, 2011).

De acuerdo con Michael Coppedge y John Gerring, cada uno de dichos modelos de democracia representa una forma diferente de entender lo que es el "gobierno del pueblo". De esta manera, los significados de la democracia en estos seis conceptos considerados en su conjunto ofrecen una acepción bastante completa del concepto de la democracia (Coppedge y Gerring, 2011).

Así, Coppedge y Gerring señalan que la concepción de la democracia electoral, también conocida como la contestación, competencia, élite mínima, realista o Schumpeteriana, “es la idea de que la democracia se logra a través de la competencia entre los grupos de liderazgo, que compiten por la aprobación de los electores en las elecciones periódicas ante un amplio electorado”, en donde los instrumentos cruciales del procedimiento democrático lo son los partidos políticos y las elecciones. Señalando así mismo que, muchos otros factores pueden ser considerados como importantes para garantizar y mejorar la competencia electoral, por ejemplo, las libertades civiles, los medios de comunicación activos, una constitución escrita, un poder judicial independiente (para hacer cumplir las reglas del juego), entre otros. Sin embargo, estos factores son considerados como secundarios a las instituciones electorales (Coppedge y Gerring, 2011).

La concepción liberal de la democracia<sup>26</sup> (a veces llamada consenso o pluralista) subraya la importancia intrínseca de la “transparencia, la libertad civil, el estado de derecho, la responsabilidad horizontal (controles efectivos de los gobernantes) y los derechos de las minorías” (Coppedge y Gerring, 2011). Así mismo señalan que estos son vistos como rasgos definitorios de la democracia, no simplemente como ayudas a la competencia política y que el modelo liberal adopta una visión "negativa" del poder político en la medida en que juzga la calidad de la democracia según los límites impuestos al gobierno, precisando además que deben establecerse principios y procedimientos para asegurar que el gobierno de la mayoría no resulte en la opresión de las minorías o la pérdida de las libertades individuales.

---

<sup>26</sup> El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, define la democracia liberal como “La que trata de resolver la oposición entre el poder y la libertad mediante procedimientos diversos de conciliación y de equilibrio, como los que se basan en el reconocimiento de derechos individuales oponibles al Estado, y de ellos, principalmente, la libertad de oposición, y regulación de la estructura del Estado en tal forma que se haga posible la limitación política del poder, lo que equivale al principio constitucional de separación de poderes y, de modo muy señalado, a la independencia del Poder Judicial”.

La concepción mayoritaria de la democracia (o del gobierno del partido responsable) refleja el principio de que la voluntad de la mayoría debe ser soberana. Los muchos deberían prevalecer sobre los pocos. Y que “para facilitar esto, las instituciones políticas deben centralizar y concentrar, en lugar de dispersar el poder (dentro del contexto de elecciones competitivas)”, lo que significa que la democracia mayoritaria está en tensión con la democracia liberal en muchos aspectos, por ejemplo, partidos fuertes y centralizados, en lugar de un partido unitario. Aun así, muchos aspectos de la democracia son compatibles con ambas concepciones, como las libertades civiles, el debido proceso, los derechos humanos y la transparencia (Coppedge y Gerring, 2011).

La concepción participativa de la democracia generalmente se ve como un descendiente lineal del modelo de democracia "directa" (es decir, no representativa), derivado de la experiencia de Atenas, aunque los elementos de este modelo también pueden discernirse en el pensamiento "republicano" y en la experiencia de muchas comunidades pequeñas en todo el mundo y en toda la historia humana. La motivación para la democracia participativa es la inquietud por delegar la autoridad completa a los representantes. Se prefiere el gobierno directo de los ciudadanos, siempre que sea posible. Y dentro del contexto del gobierno representativo, el componente participativo es considerado como el elemento más democrático de la política. Este modelo de democracia pone de relieve la importancia de votar, pero también de las asambleas ciudadanas, las primarias del partido, los referendos, los movimientos sociales, las audiencias públicas, las reuniones del ayuntamiento y otros foros de participación ciudadana (Coppedge y Gerring, 2011).

Rodrigo Borja, señala que “Conceptualmente, democracia directa es aquella en que le pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, esto es, sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad está gobernada por personas elegidas por ella y a quienes confía el cumplimiento de las funciones de mando de la naturaleza y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular” (Borja, 2002: 320-321).

Alicia Lissidini nos dice que:

El concepto de ‘democracia directa’ admite diversas definiciones y graduaciones: desde concepciones ‘minimalistas’ que consideran como democracia directa

exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al Parlamento) y las ‘maximalistas’ entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana) Lissidini (2008: 13-14).

Por lo anterior, la democracia directa “suele confundirse con la democracia participativa e incluso con la democracia deliberativa” (Lissidini, 2011: 12).

David Altman señala que “La democracia directa constituye una categoría amplia que incorpora diversos recursos, como referéndums, plebiscitos, retiros e iniciativas populares.” (2011: 7).

Wolfgang Merkel señala que “en la teoría política existe desde hace mucho tiempo una corriente tradicional que busca presentar la democracia directa como la democracia genuina. La idea es que los ciudadanos decidan por sí mismos siguiendo el modelo de la antigua Atenas y algunas otras ciudades-Estado del Ática. Según esta corriente, la voluntad popular debe manifestarse en forma directa y genuina en decisiones políticas.” (Merkel, 2015: 39)

De acuerdo con lo señalado por Coppedge y Gerring (2011) La concepción deliberativa de la democracia se centra:

En el proceso mediante el cual se toman decisiones en un sistema de gobierno. Un proceso deliberativo es aquel en el que el razonamiento público centrado en el bien común motiva las decisiones políticas, en contraste con los llamamientos emocionales, los apegos solidarios, los intereses parroquiales o la coerción. En esta concepción, la democracia requiere más que una agregación sin sentido de las preferencias existentes; debe haber un diálogo respetuoso en todos los niveles, desde la formación de preferencias hasta la decisión final, entre los participantes informados y competentes que están abiertos a la persuasión.

“El objetivo clave”, escribe David Held, "es la transformación de las preferencias privadas a través de un proceso de deliberación en posiciones que pueden resistir el escrutinio público y la prueba" (Held, 2006: 237). Algunas instituciones políticas tienen una función específicamente deliberativa, como órganos consultivos (audiencias, paneles, asambleas, tribunales). Las políticas con este tipo de instituciones podrían considerarse más deliberativas que las que no las tienen. Sin embargo, el tema más importante es el grado de deliberación que se puede discernir en todas las instituciones poderosas en un sistema de gobierno (no solo aquellas diseñadas explícitamente para cumplir una función deliberativa) y entre la ciudadanía (Coppedge y Gerring, 2011).

La concepción igualitaria de la democracia, aborda el objetivo de la igualdad política. Una política igualitaria es aquella que logra la misma participación, la misma representación, la misma protección (las libertades civiles se extienden a todos y el debido proceso para todos) y los mismos recursos (como los ingresos, la educación y la salud). Se presume que los recursos son una característica clave del empoderamiento político; donde los recursos no se comparten por igual, es difícil imaginar una política en la que los ciudadanos disfruten del mismo poder político. La igualdad política supone, por lo tanto, la igualdad social, aunque quizás no sea la igualdad social perfecta (pequeñas diferencias en los recursos pueden no ser consecuentes) (Coppedge y Gerring, 2011).

## **2.2 Democracia representativa *versus* democracia directa**

Como hemos visto existen diversos modelos de democracia, ya que hay una gran divergencia entre las diversas concepciones de la democracia entre los sistemas políticos del mundo, pues en algunos será particularmente fuerte la concepción electoral; otros serán fuertes en la concepción liberal, y así sucesivamente, denotando una variación en las instituciones políticas a través del tiempo y el espacio.

Así, algunos autores creen que las vías mejoradas para la participación son buenas para la democracia, incluso en ausencia de dimensiones electorales o liberales de la democracia mientras que algunos otros autores creen que un acceso más equitativo a los recursos tiene un impacto beneficioso sobre la democracia (a través de la igualdad política),

incluso en ausencia de dimensiones electorales o liberales de la democracia, (Coppedge y Gerring, 2011).

Sin embargo, en algunos aspectos, las diversas concepciones de la democracia son complementarias. Por lo tanto, un sistema de gobierno altamente calificado en varias concepciones podría considerarse más democrático que un sistema de gobierno altamente calificado en una sola.

No obstante lo anteriormente expuesto, “los modelos de la democracia podrían dividirse razonablemente en dos tipos generales: la democracia directa<sup>27</sup> o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa<sup>28</sup> (un sistema de gobierno que comprende a ‘funcionarios’ electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del ‘imperio de la ley’)” (Held, 2007).

De esta manera se podría decir que la democracia representativa y la democracia directa, son modelos de democracia opuestos de acuerdo a sus acepciones, máxime que se considera que los mecanismos de democracia directa y en sí la participación ciudadana, responde a la crisis actual de la democracia representativa, en la búsqueda de ejercicios que se acerquen a los ciudadanos a un ideal de la democracia directa para legitimar las decisiones de los gobernantes<sup>29</sup>.

Y en palabras de Maxwell Cameron y Kenneth E. Sharpe, la democracia representativa y la directa podrían definirse en base a cómo esta institucionalizada “la voz”

---

<sup>27</sup> El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales señala que la democracia directa es “régimen político en que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes. Se comprende que tal ejercicio ha de estar circunscrito a la función legislativa, porque resulta absolutamente imposible que las funciones ejecutivas y las judiciales sean desempeñadas por todos los ciudadanos. Y, aun dentro de la función legislativa, sólo puede aplicarse a comunidades de escasa extensión y de pocos habitantes, como ocurre en algunos cantones suizos”.

<sup>28</sup> En relación a la democracia representativa Rodrigo Borja, en la Enciclopedia de la política dice que “Entre la masa popular y el ejercicio del poder siempre hay personas interpuestas, dado que hasta hoy no ha podido resolverse la contradicción que se planteó – y que cada vez asume mayor fuerza- entre el pueblo, titular de la soberanía, y la imposibilidad física del gobierno directo. La fórmula que se ideó para resolver esta contracción, aunque deja mucho que desear, fue la del sistema representativo, en que el poder se ejerce por personas que, elegidas por el pueblo, actúan en su nombre y representación.” (Borja, 2002: 322)

<sup>29</sup> De acuerdo con David Held “La democracia parece legitimar la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son democráticas” (Held, 2007: 19).

de los ciudadanos en el gobierno, es decir, si es expresada directa o indirectamente. Al referir que la democracia representativa se basa en una voz indirecta, donde la gente tiene el derecho de elegir a quienes tomarán las decisiones, mientras que la democracia participativa (directa) implica que la gente se gobierna a sí misma, que los ciudadanos participen en la toma de decisiones que los afectan directamente. Señalando además que la democracia directa, funciona mejor en la escala local, en comunidades donde la deliberación se da cara a cara, puesto que ésta se vuelve imposible cuando el tamaño de la comunidad política es demasiado grande, (Cameron y Sharpe, 2012).

En relación a lo anterior, Chantal Mouffe señala que “la discusión actual en la izquierda gira en torno a una polémica antiquísima sobre la esencia de la democracia y el rol de la representación. Al respecto, hay dos posturas enfrentadas de un modo irreconciliable. Unos consideran la democracia representativa como un oxímoron y argumentan que para ser ‘real’ una democracia debe ser directa o incluso ‘presentista’<sup>30</sup>; para los otros, la representación no está en absoluto en contradicción con la democracia, sino que más bien constituye una de sus condiciones de posibilidad” (Mouffe, 2015: 28).

Sin embargo, en el presente trabajo, más allá de pugnar en favor de una democracia representativa o directa, se considera que la última (democracia directa) complementa a la primera de las mencionadas, pues tal y como refiere Bruno Kaufmann, “en el mundo moderno, la democracia directa no sustituye al Parlamento, los partidos políticos ni a otros órganos representativos, sino que los complementa” (Kaufmann, 2008: 11).

Aunado a lo anterior la democracia participativa, desde finales de la década de ochenta y principalmente durante en la década los noventas del siglo XX, ha experimentado un mayor crecimiento, derivado de la crisis de los sistemas representativos, ya que actualmente son pocos los países que no disponen de mecanismos de democracia directa, pues de acuerdo a lo señalado por Bruno Kaufmann: “nueve de cada diez países o territorios en el mundo tienen hoy en día uno o más instrumentos modernos de democracia directa”, por

---

<sup>30</sup> De acuerdo con Isabell Lorey “el movimiento presentista es autoorganizado e instituyente, un poder democrático constituyente que no pretende repetir las viejas luchas por la toma del poder, sino que busca liberarse de la lógica jurídica de la representación y la soberanía”, citada por Chantal Mouffe (2015: 18).

lo cual “la tendencia global es clara: los instrumentos de democracia directa se han convertido en parte esencial de la democracia representativa moderna”<sup>31</sup> (Kaufmann, 2008: 9).

Luego entonces podríamos decir que los mecanismos de democracia directa, complementan a la democracia representativa en su búsqueda de otorgar mayor participación y voz a los ciudadanos frente a las instituciones establecidas en el régimen representativo. También de acuerdo con lo que expone Alicia Lissidini, se considera que “tanto los institutos y mecanismos de democracia directa como de democracia representativa constituyen vías para profundizar la democracia” (Lissidini, 2011: 33).

Así mismo se considera que los modelos de democracia no deben estar contraposición uno de otro, es decir, la democracia directa no debe estar en contra de la democracia representativa y a su vez ésta en contra de aquella, sino que dadas las exigencias y necesidades de las sociedades globalizadas con ciudadanos cada vez más informados, el significado de la democracia debe evolucionar y adaptarse a dichas realidades tomando lo mejor de cada modelo y unirlos para de ésta manera resolver los múltiples problemas de representación o legitimidad que generan, hoy en día, una brecha entre la clase gobernante y los ciudadanos, de manera que pueda complementarse un modelo con otro, tratando que en medida de lo posible se otorgue voz a los ciudadanos para que resuelvan directamente problemas que le son muy cercanos, o bien una verdadera representación para resolver aquellos que no pueden deliberar cara a cara dada la magnitud de su impacto.

Al respecto, David Held señala que cualquier compromiso con el significado contemporáneo de la democracia debe examinar cuestiones, no sólo acerca del carácter interno o nacional de la democracia, sino también en relación con sus cualidades y consecuencias externas, ya que uno de los rasgos más notorios de la política en este en ésta época, son los “problemas que trascienden las fronteras democráticas nacionales. Los procesos de globalización económica, el problema del medio ambiente y la protección de los derechos de la minoría son cada vez más asuntos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto” (Held, 2007), y es por ello que inclusive se debe aspirar a una democracia

---

<sup>31</sup> Kaufmann también dice que, en muchos casos los mecanismos de democracia directa como “las iniciativas y referendos no sean vistos necesariamente como un complemento positivo de la democracia representativa, sino más bien como una competencia o incluso una amenaza para ésta” (Kaufmann, 2008: 9).

transnacional para resolver dichos temas en beneficio no sólo de un estado sino de toda la humanidad (Held, 2007).

## **2.3 Representación, déficit de legitimidad y rendición de cuentas: problemas de la democracia representativa**

La democracia directa o participativa pretende resolver algunos problemas de implementación de la democracia del siglo XXI, los cuales según la literatura son por lo menos tres: problemas de representación, déficit de la legitimidad y debilidad en la rendición de cuentas.

### **2.3.1 Problemas de representación**

Como se ha mencionado en el presente trabajo de investigación, actualmente la democracia representativa se encuentra en riesgo, derivada de la crisis de representación existente entre la clase gobernante (poder ejecutivo y legislativo) y la sociedad que los ha elegido, pues muchas de las veces los gobernantes, una vez que han conseguido el triunfo electoral, al momento de tomar decisiones de gobierno o elaborar leyes, lejos de representar los intereses de la ciudadanía guían sus decisiones en intereses de los partidos políticos que los han postulado o bien interés personales, desentendiéndose de las necesidades sociales, razón por la cual los ciudadanos cada vez tienen más desconfianza en los actores políticos lo que ha hecho palpable una brecha entre la clase gobernante y la sociedad.

Maxwell Cameron y Kenneth E. Sharpe (2012), citando a su vez a Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2006), indican que “la insatisfacción extendida con la representación democrática es un ingrediente medular de la crisis de la democracia en los andes y en buena parte de América Latina”, lo anterior se considera así pues de acuerdo a los propios autores “las fallas en los mecanismos de representación, en particular el colapso de los sistemas de partidos, han debilitado la democracia al favorecer el ascenso de outsiders políticos que han atacado o desmantelado instituciones democráticas” (Cameron y Sharpe, 2012: 341-342).

Inclusive se podría decir que en los sistemas representativos que no prevén mecanismos de democracia directa, la democracia se limita al derecho y posibilidad de los

ciudadanos de elegir a sus gobernantes, quienes a su vez y en lo subsecuente, serán los únicos responsables de tomar las decisiones tanto de gobierno o legislativas que habrán de impactar a toda la sociedad que gobiernan, sin embargo hoy en día, con una sociedad cada vez más globalizada e informada, los ciudadanos pretenden tener mayor participación en la vida política de su país.

Por lo tanto, se considera que el aumento de las instituciones participativas y de nuevas formas de intervención en la política puede estar relacionado con una crisis de representación, resultado de los fracasos de las políticas públicas implementadas por los gobiernos que surgieron a partir de la oleada de transiciones electorales de hace casi tres décadas (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012).

Así mismo se plantea la idea de que la implementación de los mecanismos de democracia directa puede resolver ese problema de representación, puesto que no se pretende desconocer a los representantes (gobernantes) o a las instituciones ya establecidas como tal, sino que a través de su ejecución se busca dar mayor participación y voz a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, ya que se considera que para que los gobernantes puedan realmente cumplir con esa finalidad de representación, deben escuchar con frecuencia las demandas e inquietudes de quienes los han elegido como sus representantes, y en consecuencia dichos mecanismos de democracia directa serían complementos de dicha representación, puesto que de esa manera los ciudadanos serían escuchados y los gobernantes a su vez estarían tomando decisiones o elaborando leyes en apego a las necesidades y demandas de quienes los han elegido como representantes.

### **2.3.2. Déficit de legitimidad**

El déficit de la calidad de la democracia no se ha visto afectada únicamente por la crisis de representación, sino que esta falta de representación genera a su vez problemas de legitimidad en el gobierno, ya que las decisiones de los gobernantes o legisladores en muchas ocasiones atienden a intereses personales o a los intereses de los partidos políticos que los han postulado a sus puestos de elección popular, lejos de velar por los intereses de los ciudadanos.

Mark E. Warren señala que en una nueva etapa de desarrollo de la democracia, se ha gestado un cambio político ya que muchos países están experimentando nuevas formas de

gobernanza participativa en las que se pretende incorporar a los ciudadanos directamente en los asuntos del gobierno y sugiere que la explicación general para dicha transformación es generar legitimidad en los gobiernos, ya que hoy en día, los medios habituales para generar legitimidad en los gobiernos son cada vez más inadecuadas para gobernar sociedades complejas en las que los ciudadanos están expuestos a fuentes globales de información y a las expectativas que les genera esa información (Warren, 2012).

En una democracia representativa se podría decir, en estricto sentido, que los gobernantes o legisladores que han sido elegidos mediante elecciones democráticas y de acuerdo a la legislación previamente establecida, gozan de legitimidad en su mandato, sin embargo, desde un punto de vista más amplio, no basta que dichos gobernantes hayan sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos sino que además deben responder a las necesidades e intereses de quienes los han colocado en sus puestos, de tal manera que una vez que dictan políticas públicas, o bien, elaboran leyes, para que éstas sean cumplidas o acatadas, más allá de la obligación que impone su naturaleza legislativa, es deseable que las mismas sean aceptadas por la población, para que su cumplimiento no deba realizarse de manera coercitiva sino más bien de manera voluntaria.

Es por eso que los gobernantes deben buscar ese “respaldo” de sus decisiones en la sociedad, para que tengan una mejor gobernabilidad, es por ello que se considera que los mecanismos de democracia directa permiten fortalecer esa legitimidad del gobierno, ya que a través de su implementación, al “ampliar la participación ciudadana [dota] de mayor eficacia y legitimidad las decisiones políticas sobre asuntos públicos”.

Al respecto Maxwell Cameron y Kenneth E. Sharpe señalan que: “Las nuevas prácticas democráticas tienen el potencial de mejorar el desempeño y la legitimidad de la democracia, incrementar la rendición de cuentas y la sensibilidad de las autoridades ante las demandas de sus ciudadanos y promover una ciudadanía más activa y comprometida” (Cameron y Sharpe, 2012: 342).

Por su parte Fernando Mayorga afirma que “la adopción de instituciones de democracia participativa (como el referéndum o la consulta popular), responde a demandas de ampliación de la democracia representativa” a través de “la adopción de normas que [promuevan una mayor participación] ciudadana” para resolver asuntos públicos,

modificando el proceso de toma de decisiones políticas, esto “con la intención de mejorar la calidad representativa y la legitimidad de las instituciones democráticas” (Mayorga, 2008).

### **2.3.3. Ausencia de rendición de cuentas**

Como se ha mencionado, el hecho de que la democracia representativa se encuentre en riesgo hoy en día, no sólo es a consecuencia de la crisis de representación, sino de la ausencia de otros elementos considerados como bienes de la democracia participativa o directa, entre ellos la rendición de cuentas, pues en un mundo globalizado como en el que nos encontramos inmersos en la actualidad, existe una sociedad cada vez más informada acerca de sus derechos políticos y civiles y por tanto es una sociedad más exigente con sus gobernantes, ya que a la ciudadanía le interesa conocer el destino que le han dado a los recursos públicos y las acciones que sus representantes han emprendido en la administración pública o en la legislatura, para saber si dichos actores políticos están cumpliendo o no con la función para la cual fueron elegidos, así como con los compromisos adquiridos con la sociedad que los eligió.

Así los mecanismos de la democracia directa ayudan a resolver los problemas de rendición de cuentas existentes en los regímenes representativos, pues a través de su implementación se da un control a la sociedad de estar monitoreando el quehacer político de sus gobernantes y por tanto dota de poder a los ciudadanos ya que se obliga a los representantes a que constantemente informen a la sociedad sobre sus acciones y labores llevadas a cabo en ejercicio de sus funciones, mismas que han de realizar en estricto apego a la normatividad y a los intereses de los ciudadanos, pues caso contrario se arriesgarían a que sus decisiones sean revocadas o incluso, que les sea revocado el poder o cargo para el cual fueron elegidos.

Pues como señalan Cameron, Hershberg y Sharpe “los referendos revocatorios, plebiscitos e iniciativas ciudadanas, ofrecen instrumentos para controlar y exigir la rendición de cuentas de los legisladores, al retirarlos de sus cargos públicos, al rechazar leyes que hayan aprobado o al pasar leyes que quizá habrían rehusado. Guillermo O’Donnell llamó a esta propiedad “rendición de cuentas horizontal” donde un conjunto de agencias públicas monitorea y supervisa la operación de otras agencias. Pero también existe la rendición de cuentas vertical que consiste en la capacidad de los ciudadanos para premiar o sancionar a

los funcionarios públicos que no cumplen con su función. Allí, los mecanismos de democracia directa son instrumentos de los ciudadanos para incidir en la rendición de cuentas de los representantes populares. Otros autores dicen que estas formas de rendición de cuentas que involucran el control de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos, se les llamada “control social” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012: 28)

## 2.4. Definiciones de los mecanismos de democracia directa

David Altman define a un mecanismo de Democracia Directa (MDD) como una institución públicamente reconocida en la que los ciudadanos deciden o emiten su opinión sobre cuestiones, que no sean elecciones legislativas y ejecutivas, directamente en las urnas a través del sufragio universal y secreto.<sup>32</sup>

Ahora bien, para poder definir cada uno de los mecanismos de democracia en directa es necesario conocer las diferentes acepciones que les han dado algunos de los principales autores que se han estudiado en la presente investigación ya que ello nos permitirá, en primer término conocer las diversas formas de enunciarlos, y en segundo lugar nos permitirá destacar la principales similitudes e identificar las diferencias entre cada concepto.

Para dar cumplimiento a lo anterior y con la finalidad de no extenderse en los contenidos de los textos analizados, se sistematiza la información en diversos cuadros que en seguida se presentan y que contienen: A) las principales formas de enunciar a cada uno de los mecanismos de democracia directa, B) los conceptos de dichos mecanismos, y c) los autores que los denominan o conceptúan de dicha manera.

### 2.4.1 La revocación de mandato

| FORMAS DE ENUNCIAR A LA REVOCACIÓN DE MANDATO | CONCEPTOS  | AUTORES   |
|---|--|---|
| <b>Referendos revocatorios</b>                | Permiten a los votantes expulsar a las élites de sus puestos antes de la siguiente elección. | Cameron, Hershberg y Sharpe (Cameron y Sharpe, 2012: 24). |

<sup>32</sup> Traducción libre del Libro Direct Democracy Worldwide del autor David Altman (2007: 7)

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Referendo revocatorio (Revocatoria de mandato) (Recall)</b>                              | <p>Es un mecanismo reactivo que busca revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros).</p> <p>Mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes impopulares.</p> <p>Es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular.</p> <p>Mecanismo reactivo de defensa del ciudadano para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo.</p> | <p>Alicia Lissidini (Lissidini, 2011: 38; 2011: 39; 2011:86 y 2015: 143).</p> |
| <b>Revocatoria de mandato</b>   | <p>Consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo.</p>  | <p>Daniel Zovatto (Zovatto, 2008: 260).</p>                                   |
| <b>Referendo de revocatoria del mandato (o “destitución legislativa”, recall en inglés)</b> | <p>Mecanismo por cual los funcionarios electos pueden ser puestos a consideración popular a partir del pedido de un grupo de ciudadanos (los procedimientos varían, pero en general se exige una cantidad determinada de firmas)</p>  | <p>Lawrence LeDuc (2003) en (Lissidini, 2011: 15)</p>                         |

De los anteriores conceptos podemos identificar que la revocación de mandato es considerada un tipo de referendo mediante el cual los ciudadanos dejan sin efectos el nombramiento de un gobernante elegido a través de voto popular, antes de que culmine el periodo para el cual fue electo, y sus motivos pueden atender a que dichos funcionarios son cuestionados por algún motivo.

## 2.4.2 La consulta popular

| FORMAS DE ENUNCIAR A LA CONSUTA POPULAR   | CONCEPTOS  | AUTORES                                      |
|---|--|--|
| <b>Consulta popular (Volksabstimmung)</b> | <p>Término general que abarca todas las formas de referendos.</p>  | <p>Wolfgang Merkel (Mouffe, 2015: 36).</p>   |
| <b>Consultas populares</b>                | <p>Palabra general que engloba a todas las formas imaginables de consultas al pueblo.</p> <p>Fuera del contexto suizo, por momentos utiliza como sinónimo el concepto de referendo, tal como se lo emplea en el ámbito anglosajón.</p> | <p>Wolfgang Merkel (Mouffe, 2015: 43).</p>   |
| <b>Consulta popular</b>                   | <p>Mecanismo proactivo, es decir, aquel recurso con el que cuenta la ciudadanía para proponer una consulta popular (llamada a</p>  | <p>Alicia Lissidini (Mouffe, 2015: 142).</p> |

|                            |   |  |
|----------------------------|---|--|
|                            | veces referendo, referéndum o iniciativa popular).  |  |
| <b>Consultas populares</b> | Las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores, por ello preferimos hablar de consultas populares.   | Alicia Lissidini (Lissidini, 2008: 14) |
| <b>Consulta popular</b>    | Instancia legal en la que una propuesta ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una ley vigente o de revocatoria de un mandato, promovida tanto por los ciudadanos como por el presidente o el parlamento es sometida a voto popular. | Alicia Lissidini (Lissidini, 2011: 12) |

De acuerdo a los conceptos señalados, la figura de la consulta popular es muy general, ya que dicho mecanismo engloba todas las formas de consulta al pueblo y puede hacer referencia tanto a los referendos como a los plebiscitos, una característica importante a destacar es que la misma puede ser promovida tanto por los gobernantes como por los ciudadanos.

### 2.4.3 El referéndum

| <b>FORMAS DE ENUNCIAR AL REFERENDUM</b>   | <b>CONCEPTOS</b>   | <b>AUTORES</b>                                 |
|---|--|--|
| <b>Referendo (o referéndum)</b>   | Consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley.  | Alicia Lissidini (Lissidini, 2011: 14)         |
| <b>Referendo constitucional obligatorio, también llamado referendo compulsivo</b> | La votación (la participación directa de los ciudadanos) es requerida para aprobar una reforma constitucional.                             | Lawrence LeDuc (2003) en (Lissidini, 2011: 15) |
| <b>Referendo abrogatorio, también llamado facultativo, o “veto popular”</b>       | Es un procedimiento que fuerza a los gobernantes a poner en consideración de los ciudadanos una ley votada previamente por la legislatura. | Lawrence LeDuc (2003) en (Lissidini, 2011: 15) |
| <b>Referendo consultivo, también llamado “plebiscito”, o “referendo ad hoc”.</b>  | Una iniciativa de los gobernantes o de los ciudadanos es puesta a consideración. Su resultado no es vinculante.                            | Lawrence LeDuc (2003) en (Lissidini, 2011: 16) |

Por lo anterior se podría sostener que el referéndum es un tipo de consulta o procedimiento que se caracteriza por someter o poner a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o ley, es decir, procesos legislativos y puede ser voluntario o bien un requisito de legalidad.

### 2.4.4. El plebiscito

| <b>FORMAS DE ENUNCIAR AL PLEBISCITO</b> | <b>CONCEPTOS</b> | <b>AUTORES</b> |
|---|------------------|----------------|
|---|------------------|----------------|

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
| <b>Plebiscito</b> | Permiten a los ciudadanos decidir en torno a la legislación o los cambios constitucionales, tomando esa decisión de las manos de los legisladores electos.  | Cameron, Hershberg y Sharpe (Cameron y Sharpe, 2012: 24).        |
|                   | El concepto de plebiscito se utiliza mayormente cuando la iniciativa proviene de arriba, del gobierno.<br><br>La palabra plebiscito a veces también se usa en el contexto de la legitimación definitiva de textos constitucionales.<br><br>El concepto de plebiscito además se utiliza sobre todo en consultas populares realizadas por regímenes autocráticos.       | Wolfgang Merkel (Mouffe, 2015: 47).                              |
|                   | Democracia directa promovida por los poderes del estado, y en particular por el presidente  | Alicia Lissidini (Mouffe, 2015: 145).                            |
|                   | El plebiscito es equivalente a la figura de consulta ciudadana  | Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández (Mouffe, 2015: 207). |
|                   | El plebiscito es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública. (reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2010.) | Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández (Mouffe, 2015: 207). |

El plebiscito puede ser entendido como aquel mecanismo o instrumento mediante el cual se pone a consideración de los ciudadanos la aprobación o rechazo tanto una ley o reforma constitucional o bien algún otro acto o decisión de gobierno previa a su ejecución, la principal característica identificada es que dicho mecanismo es iniciado desde arriba, es decir, por los gobernantes.

En relación a otros mecanismos o instrumentos de participación ciudadana se identificó el relativo a la iniciativa ciudadana, como a continuación se muestra:

#### 2.4.5 La iniciativa ciudadana

| <b>FORMAS DE ENUNCIAR A LA INICIATIVA CIUDADANA</b>                | <b>CONCEPTOS</b>   | <b>AUTORES</b>  |
|--|--|---|
| <b>Iniciativa Ciudadana</b>  | Permiten que los grupos de interés planteen la agenda legislativa y pasen por encima de la legislatura | Cameron, Hershberg y Sharpe (Cameron y Sharpe, 2012: 24). |
| <b>Iniciativa legislativa</b>                                      | Derecho de los ciudadanos a proponer leyes al Parlamento   | Alicia Lissidini (Lissidini, 2008: 14)                    |
| <b>Iniciativa ciudadana, también llamado “legislación directa”</b> | Es un referendo cuyo tema es propuesto por los ciudadanos.   | Lawrence LeDuc (2003) en (Lissidini, 2011: 15)            |

|                            |  |  |
|----------------------------|--|--|
| <b>Legislación popular</b> | Cuando la iniciativa de ley es impulsada desde abajo | Frank Decker (2012: 196) en (Mouffe, 2015: 207). |
|----------------------------|--|--|

La iniciativa ciudadana, también denominada legislación directa o popular es un instrumento de participación mediante el cual los ciudadanos plantean o proponen leyes al parlamento, la principal característica de este instrumento es que se inicia desde abajo, es decir, por los ciudadanos y está enfocado a cuestiones legislativas.

### **Consideraciones de capítulo**

La democracia es un concepto fundamental que constituye un tema de gran importancia en tanto en las relaciones humanas como en la forma de organización del estado, es por ello que a lo largo de la historia se ha controvertido su significado.

La democracia (a pesar de su vulnerabilidad) sigue siendo el mejor la mejor forma de gobierno posible, gracias a su principio de legitimidad que resulta más convincente como fundamento del orden político.

La idea de la democracia ha tenido distintas acepciones a través del tiempo dependiendo de las características y derechos que privilegia la democracia en los distintos regímenes políticos en los distintos países

La evolución o desarrollo de la democracia aún no ha concluido ya que en la actualidad la idea de la democracia está siendo reconfigurada a partir de las necesidades y exigencias de la sociedad globalizada.

Algunos autores como David Held o Michael Coppedge, han señalado que existen diversos modelos y/o tipos de democracia, dependiendo del contexto social, las instituciones existentes y los derechos del ciudadano que resaltan, sin embargo, dichos modelos de democracia podrían dividirse razonablemente en dos tipos generales: la democracia directa o representativa.

Actualmente la democracia representativa se encuentra en riesgo, derivada de la crisis de representación y legitimidad existente entre la clase gobernante (poder ejecutivo y legislativo) y la sociedad que los ha elegido.

Los ciudadanos cada vez tienen más desconfianza en los actores políticos lo que ha hecho palpable una brecha entre la clase gobernante y la sociedad e incrementando el déficit de la calidad de la democracia.

La democracia representativa se encuentre en riesgo también por la ausencia de otro elemento considerado como bien de la democracia participativa o directa como lo es la rendición de cuentas

La implementación de los mecanismos de la democracia directa ayuda a resolver los problemas de representación, legitimidad y rendición de cuentas existentes en los regímenes representativos, pues a través de su implementación se da voz y control a la sociedad de estar monitoreando el quehacer político de sus gobernantes y por tanto dota de poder a los ciudadanos.

Los mecanismos de democracia directa permiten fortalecer la legitimidad del gobierno, ya que “al ampliar la participación ciudadana dota de mayor eficacia y legitimidad las decisiones políticas sobre asuntos públicos”, pues los gobernantes tendrán ese “respaldo” de sus decisiones en la sociedad, para que tengan una mejor gobernabilidad.

Los mecanismos de democracia directa son instituciones públicamente reconocidas que permiten a los ciudadanos decidir u opinar sobre decisiones públicas o legislativas de manera directa y no a través de sus representantes.

La revocación de mandato o referendo revocatorio, es un mecanismo de defensa que tienen los ciudadanos para revocar y/o quitar del poder a un funcionario que había sido previamente elegido por la ciudadanía, es decir, removerlo de su cargo.

La consulta popular es el mecanismo que permite a la ciudadanía participar directamente en la toma de decisiones de gobierno en determinado tema de interés social, ya sea que se realice a petición de la clase gobernante, o bien sea iniciada por los ciudadanos, dentro de ella podrían englobarse los distintos tipos de mecanismos de democracia directa.

El referéndum es el mecanismo o “procedimiento que obliga a los gobernantes a poner en consideración de los ciudadanos una ley votada previamente por la legislatura”, dicha figura está enfocada a cuestiones legislativas.

El plebiscito es un mecanismo que permite a los ciudadanos decidir en torno a la legislación o los cambios constitucionales, dicho concepto se utiliza mayormente cuando la iniciativa proviene de la clase gobernante para legitimar las reformas constitucionales.

La iniciativa ciudadana es el mecanismo a través del cual se permite que los ciudadanos proponer leyes o reformas al poder legislativo, es decir, cuando las reformas o leyes se proponen desde abajo.

## **Capítulo III. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO: MUNICIPIOS DEL VALLE DE TOLUCA**

El objetivo de este capítulo es presentar los elementos necesarios para comprender el objeto de estudio de la presente investigación delimitándola espacial y temporalmente, además de identificar algunos datos que se consideran relevantes para el objetivo principal, por lo anterior este capítulo se compone por tres apartados: en el primero de ellos relativo se realiza una breve remembranza al concepto de zona metropolitana y las zonas metropolitanas existentes en el Estado de México para finalmente ubicar los 16 municipios que integran la Zona Metropolitana del Valle de Toluca que son el objeto de estudio de la presente investigación a la vez que se justifica el motivo por el cual se ha elegido dicha zona; en el segundo apartado se hace referencia a la numeraria política de los municipios estudiados para conocer cuáles partidos políticos se encuentra en el gobierno, el nivel de estudios y la experiencia en la administración pública de los presidentes municipales, para conocer si es posible establecer alguna asociación entre la experiencia de los alcaldes con el interés en la implementación de los MDD y de PC en sus programas de gobierno; en el tercer apartado se hace referencia a la numeraria gubernamental en la que se describe la estructura y organización administrativa de los gobiernos municipales, ya que conocer la numeraria gubernamental nos permite saber si los gobiernos municipales tienen áreas específicas responsables del diseño e implementación de los MDD. En caso contrario podría ser el antecedente de las limitaciones o fracasos de dichos mecanismos.

### **3.1 La Zona Metropolitana del Valle de Toluca**

#### **3.1.1 Zona Metropolitana**

Antes de entrar al estudio de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMT) es preciso conocer ¿qué es una zona metropolitana?, para lo cual es conveniente mencionar que de acuerdo con lo señalado en la página electrónica del Consejo Estatal de Población (COESPO):

Se considera zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y

actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.

Así mismo indica que: “adicionalmente, se contempla en la definición de zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; los que cuentan con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana (CONAPO, 2015)”.

### **3.1.2. Zonas metropolitanas del Estado de México**

De igual manera la página electrónica del COESPO establece que:

En el Estado de México, se ha consolidado un patrón metropolitano de urbanización. De acuerdo con la reciente actualización de las Zonas Metropolitanas de México, elaborada por el CONAPO, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el INEGI, con datos de la Encuesta Intercensal 2015; de 2010 a 2015 las zonas metropolitanas en México, pasaron de 59 a 74. En estas metrópolis, radicaban 63.8 millones de habitantes e incrementaron a 75.1 millones en 2015, que proporcionalmente representaban 62.80% del total de la población del país.

Desprendiéndose además de dicha página que, en el Estado de México existen 3 zonas metropolitanas:

1. Zona Metropolitana Cuautitlán – Texcoco (ZMCT)
2. Zona Metropolitana de Toluca (ZMT)
3. Zona Metropolitana de Tianguistenco (ZMTianguistenco)



Fuente: COESPO con base en CONAPO y mapa base del Marco Geoestadístico 2014 del INEGI.

### 3.1.3 Zona Metropolitana del Valle de Toluca

En relación a la delimitación espacial de la presente investigación es de señalarse que, de acuerdo con Arteaga (2005) el problema de entender el término Zona Metropolitana del Valle de Toluca es que es un amplio espacio geográfico, que para el año 2005 abarcaba 30 municipios divididos generalmente en zona norte y sur, así mismo el propio autor al indicar que los estudios académicos que estudió<sup>33</sup> se centraban fundamentalmente en la zona sur y de manera especial en el estudio de los fenómenos urbanos y regionales relativos a la dinámica industrial en los municipios de Toluca y Lerma, señaló que:

...se ha construido una perspectiva urbana y regional en la zona: la sociología, economía y demografía, entre otras disciplinas, se han orientado a estudiar las transformaciones de dichas ciudades según las disciplinas de análisis mencionadas, lo que ha permitido dibujar las modificaciones de las ciudades en función de su crecimiento económico, demográfico y de expansión territorial con los problemas y las necesidades vinculados al mismo, tales como la dotación de los servicios (agua, drenaje, energía eléctrica y seguridad pública, por mencionar sólo algunos)

De igual forma, existe una perspectiva que analiza un área más extensa, la ZMVT, la cual presenta alguna homogeneidad, puesto que ciertos municipios comparten un espacio geográfico, así como una dinámica económica y sociopolítica específica. (Argueta, 2005: 74-75).

<sup>33</sup> Ver "Los estudios sobre la zona metropolitana del valle de Toluca: Aproximaciones estructurales y centradas en los actores." *Región y sociedad*, 17(33), 70-105 de Arteaga Botello, Nelson. (2005).

No obstante lo anterior, para establecer el objeto de estudio de la presente investigación se recurrió a la consulta de las declaratorias oficiales de la ZMVT realizadas por el gobierno del Estado de México, para lo cual tenemos que mediante decreto número 13 del Poder Ejecutivo del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 19 de noviembre de 2009,<sup>34</sup> se aprobó la “declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca” (con 22 municipios), integrada por integrada por: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio La Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec, lo anterior “para la coordinación de los planes, programas y acciones, de éstos entre sí o del Estado y sus municipios, con planes federales o de entidades federativas colindantes”, tal y como lo establece el artículo Primero de dicho decreto.

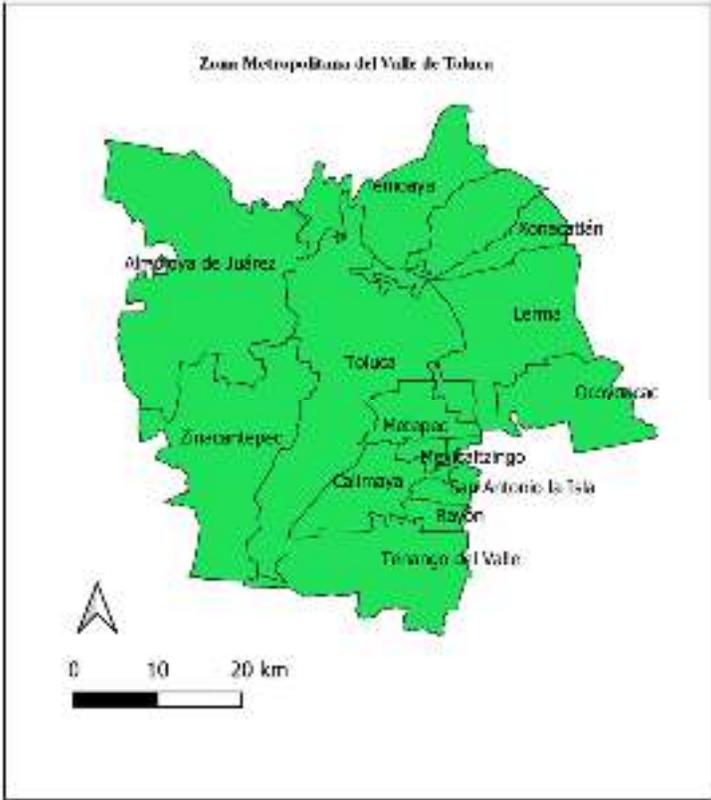
Posteriormente a través de decreto número 159 del Poder Ejecutivo del Estado publicado en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno” en fecha 25 de noviembre de 2015, se reformó el aludido artículo Primero del Decreto señalado en el párrafo que antecede (en que “se aprueba la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca) desincorporando los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco”, tal y como se desprende del artículo quinto del decreto respectivo.

Por lo anterior, la declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca, actualmente se encuentra integrada por los municipios de: Almoloya de Juárez, Calimaya,

---

<sup>34</sup> En la exposición de motivos de dicho decreto se señala que: “mediante Decreto número 176 publicado en el Periódico Oficial ‘Gaceta del Gobierno’ el 18 de marzo de 1993, la ‘LI’ Legislatura del Estado de México”, aprobó el Plan Regional Metropolitano de Toluca, en el que se establece la coordinación y participación conjunta y el reconocimiento de la conurbación que afecta el desarrollo urbano de los municipios colindantes y limítrofes con la Capital del Estado, entre los que se encuentran Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec en la planeación, ordenación y regulación de la Zona Metropolitana de Toluca. Posteriormente, el 9 de agosto de 2005, se publicó en el Periódico Oficial ‘Gaceta del Gobierno’ el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, en cuya parte conducente a la delimitación de la zona de estudio y ubicación en el contexto estatal, establece que la Región del Valle de Toluca está integrada por 22 municipios de carácter metropolitano que son: Toluca, Metepec, Lerma, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Xonacatlán, Zinacantepec, Almoloya de Juárez, Temoaya, Tenango del Valle, Tianguistenco, Xalatlaco, Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Calimaya, Chapultepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, Rayón, San Antonio La Isla y Texcalyacac; señalando que los 22 municipios tienen una superficie de 2,669 Km<sup>2</sup> en su totalidad, correspondiendo 1,820 Km<sup>2</sup> a los municipios conurbados en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y 849 a la periferia Metropolitana.

Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio La Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec, para la coordinación de los planes, programas y acciones, de éstos entre sí o del Estado y sus municipios, con planes federales o de entidades federativas colindantes. La ubicación de los 16 municipios que integran la ZMVT se indica en el siguiente mapa:



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la COESPO “la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) está conformada por 16 municipios, en la que radican 2 millones 347 mil 692 personas al año 2019”, distribuidos de la siguiente manera:

| Municipio          | Total   | Hombres | Mujeres |
|--------------------|---------|---------|---------|
| Almoloya de Juárez | 185,061 | 91,564  | 93,497  |
| Calimaya           | 59,285  | 28,918  | 30,367  |
| Chapultepec        | 12,701  | 6,235   | 6,466   |
| Lerma              | 157,467 | 77,693  | 79,774  |
| Metepec            | 243,918 | 118,259 | 125,659 |
| Mexicaltzingo      | 13,563  | 6,569   | 6,994   |
| Ocoyoacac          | 70,816  | 34,846  | 35,970  |

|                     |           |           |           |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|
| Otzolotepec         | 89,638    | 44,241    | 45,397    |
| Rayón               | 14,407    | 7,090     | 7,317     |
| San Antonio la Isla | 30,878    | 15,222    | 15,656    |
| San Mateo Atenco    | 80,208    | 39,427    | 40,781    |
| Temoaya             | 107,918   | 52,504    | 55,414    |
| Tenango del Valle   | 90,911    | 44,544    | 46,367    |
| Toluca              | 937,994   | 453,268   | 484,726   |
| Xonacatlán          | 54,038    | 27,068    | 26,970    |
| Zinacantepec        | 198,889   | 98,053    | 100,836   |
| ZMT                 | 2,347,692 | 1,145,501 | 1,202,191 |

### 3.1.4 ¿Por qué estudiar la Zona Metropolitana del Valle de Toluca?

Una vez definidas e identificadas las Zonas Metropolitanas en el Estado de México y de manera particular la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, se precisa que el presente trabajo de investigación tiene por objeto estudiar los MDD y de PC implementados en los programas de gobierno de los 16 municipios que integran de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, ya que como zona metropolitana se podría esperar que compartieran o coordinaran algunos planes y programas en conjunto, como la implementación de MDD ya que dichos municipios enfrentan problemas sociales en común, entre ellos: medio ambiente, seguridad, transporte, agua, etc., así mismo como zona metropolitana podrían firmar convenios para abrir brecha sobre la implementación de la democracia directa.

Así mismo es conviene señalar que se ha elegido el estudio del Valle de Toluca ya que, además de la importancia económica que representa propiamente dicha Zona Metropolitana para la entidad, es una zona de gran importancia y referencia política tanto a nivel local e incluso a nivel federal, ya que al ser el Estado de México la entidad federativa más poblada del país, los distintos partidos políticos desde luego buscan gobernar la capital mexiquense y municipios conurbados a la misma, ya que ello les representa una proyección casi a nivel nacional.

Por lo que respecta a la delimitación temporal del presente trabajo de investigación se eligió el estudio de los mecanismos de democracia directa en las administraciones públicas municipales del Valle de Toluca en el Estado de México durante el periodo 2019 – 2021, ya

que ésta delimitación coincide con el periodo de tres años de los gobiernos municipales en el Estado de México, electos mediante las elecciones celebradas en el año 2018.

### 3.2 Numeralia Política

#### 3.2.1 Partidos políticos gobernantes

En este apartado se considera conveniente señalar la numeralia política de los gobiernos municipales objeto de investigación, es decir, señalar qué partidos políticos se encuentran actualmente en el gobierno, lo que nos permitirá conocer cuáles son los partidos políticos que más han implementado los Mecanismos de Democracia Directa y de Participación Ciudadana en sus gobiernos, para determinar si existe o no una asociación entre el partido gobernante y la implementación de MDD y de PC en los programas de gobierno.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se procedió a la consulta de los resultados definitivos por candidato ganador de la elección de miembros de los Ayuntamientos correspondientes a las elecciones locales del año 2018, así como de la integración definitiva de los 125 Ayuntamientos del Estado de México electos para el periodo 2019 – 2021, ambos publicados y consultables en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), aunado a lo anterior también se revisaron los sitios web oficiales de los municipios objeto de estudio.

Por lo que una vez analizada la información correspondiente, se presentan los datos obtenidos en el cuadro 1. Numeralia política en el Valle de Toluca, que para su mejor comprensión y de forma sistemática se presenta dicha información en: a) el municipio, b) el nombre del Presidente Municipal, y c) el Partido en el Gobierno, agrupándolos por partido político y/o coalición como a continuación se ilustra:

**Cuadro 1: Numeralia política en el Valle de Toluca**

| <b>Municipio</b>                 | <b>Presidente(a) Municipal</b> | <b>Partido en el gobierno</b> |
|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Almoloya de Juárez <sup>35</sup> | Lic. Luis Maya Doro            | MORENA-PT-PES                 |

<sup>35</sup> En el caso del municipio de Almoloya de Juárez el partido gobernante es MORENA ya que en dicho municipio no se compitió en coalición “Juntos Haremos Historia”.

|                     |  |                      |
|---------------------|--|----------------------|
| Metepec             | Mtra. Gabriela Gamboa Sánchez          |                      |
| Ocoyoacac           | M.C. Anallely Olivares Reyes           |                      |
| Otzolotepec         | C.D. Erika Sevilla Alvarado            |                      |
| Rayón               | Arq. Leonel González Talavera          |                      |
| Temoaya             | Lic. Nelly Brígida Rivera Sánchez      |                      |
| Tenango del Valle   | Ing. Pablo Iván Guadarrama Mendoza     |                      |
| Toluca              | Lic. Juan Rodolfo Sánchez Gómez        |                      |
| Zinacantepec        | M.C. Gerardo Nava Sánchez              |                      |
| Chapultepec         | C. Laura Amalia González Martínez      | PRI                  |
| Lerma               | C.P. Jaime Cervantes Sánchez           |                      |
| San Antonio la Isla | Lic. Lizeth Marlene Sandoval Colindres |                      |
| San Mateo Atenco    | Lic. Julio César Serrano González      |                      |
| Calimaya            | Lic. Oscar Hernández Meza              | PAN-PRD-MC           |
| Xonacatlán          | C. Serafín Gutiérrez Morales           | Movimiento Ciudadano |
| Mexicaltzingo       | C. José Vicente Estrada Palacios       | Vía Radical          |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de los Resultados definitivos por Candidato Ganador de la Elección de Miembros de los Ayuntamientos correspondientes a las elecciones locales del año 2018, de la Integración definitiva de los 125 Ayuntamientos del Estado de México Electos para el periodo 2019 – 2021.

De la información recabada se desprende que de los 16 municipios que conforman la ZMVT, en 9 de ellos de ellos: Almoloya de Juárez, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca y Zinacantepec, (que representan el 56.25%, del Valle de Toluca) tiene presencia el partido de MORENA ya que mientras el primero de los mencionados (Almoloya de Juárez) se encuentran gobernados por el partido MORENA sin coalición, los ocho municipios restantes de los antes indicados se encuentran gobernados por la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos de MORENA, PT y PES; mientras que 4 municipios (Chapultepec, Lerma, San Antonio la Isla y San Mateo Atenco) que representan el 25% del Valle de Toluca se encuentran gobernados por el PRI; mientras que los 3 municipios restantes: Calimaya, Mexicaltzingo y Xonacatlán que representan sólo el 18.75% del Valle de Toluca, se encuentran gobernados por la coalición denominada "Por México al Frente" integrada por los partidos de PAN, PRD y MC; por el

partido Vía Radical y por el partido Movimiento Ciudadano (de manera independiente) respectivamente, representando a su vez el 6.25% cada uno de ellos.

Lo anterior nos indica que en la ZMVT, a pesar de compartir los municipios una ubicación geográfica similar y enfrentar problemas idénticos, existe una pluralidad política, es decir, que los ciudadanos de dichos municipios tienen ideas o intereses políticos distintos, situación que justificaría la implementación de la democracia participativa a través de mecanismos o instrumentos de participación ciudadana que se analizan en la presente investigación.

Aunado a lo anterior también es de destacar que cuatro de los nueve municipios gobernados por el partido de MORENA, son los cuatro municipios más poblados de la ZMVT, siendo los municipios de Toluca (capital mexiquense), Metepec, Zinacantepec y Almoloya de Juárez, que en su conjunto representan el 66.69% de la población (1,565,862 de habitantes)<sup>36</sup> de dicha zona metropolitana, sin contar los restantes cinco municipios, por lo que es claro que a pesar de la pluralidad política señalada es el partido de MORENA quien cuenta con la mayoría de los ciudadanos, lo que representa una gran oportunidad para dicho partido de ser los impulsores de los mecanismos de democracia directa en sus gobiernos.

### **3.2.2 Presidentes municipales y su trayectoria en la administración pública**

Otro aspecto que resulta importante para los objetivos de la presente investigación y en relación a la Numeralía Política, es el conocer el grado máximo de estudios con que cuenta cada uno de los presidentes municipales del Valle de Toluca, así como la experiencia con la que cuentan en la Administración Pública, para saber si dichas características influyen y son determinantes o no en la implementación de los MDD y PC en sus actuales gobiernos.

Para lo anterior se procedió a revisar la información curricular de cada uno de los Alcaldes municipales, que se encuentra publicada en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), en el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), en las páginas oficiales de los Ayuntamientos o en las redes sociales de los mismos, de donde se obtuvieron los datos de los Presidentes Municipales que se muestran en

---

<sup>36</sup> De acuerdo con los datos de la COESPO al año 2019.

el Cuadro 2. Presidentes municipales, Estudios y Experiencia, mismo que se presenta en tres columnas: a) Nombre del presidente y municipio, b) Título o grado académico, y su c) Experiencia en la administración pública, como se muestra a continuación.

**Cuadro 2. Presidentes municipales, Estudios y Experiencia**

| <b>Presidente(a) Municipal / Municipio</b>          | <b>Título o grado académico</b>          | <b>Experiencia en la Administración Pública</b>   |
|---|--|---|
| 1. Luis Maya Doro /<br>Almoloya de Juárez           | Licenciatura en<br>Derecho               | Diputado Local por el Distrito XLV del periodo comprendido del 09 de 2003 al 09 de 2006.  |
| 2. Oscar Hernández Meza /<br>Calimaya               | Licenciatura en<br>Derecho               | 3 ocasiones ha sido presidente Municipal de Calimaya: en el año 2003 (por Ministerio de Ley), en el año 2006 tras elecciones locales, postulado por el PT.<br>Diputado local del periodo comprendido del 2009-2012.<br>Ocupó la tesorería de la Coordinación Nacional de Comités Estatales de Sanidad Vegetal a nivel nacional.   |
| 3. Laura Amalia González Martínez /<br>Chapultepec  | Maestría en<br>Derecho                   | Trayectoria en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, hoy Fiscalía General de Justicia del Estado de México.<br>Fiscal Regional de Toluca e Ixtapan de la Sal.<br>Directora General de Enlace Interinstitucional.  |
| 4. Jaime Cervantes Sánchez /<br>Lerma               | Licenciatura en<br>Contaduría            | Ha ocupado los cargos de: Sindico (2003-2006), Contralor (2009-2012) y Tesorero (2013-2015) en el Ayuntamiento de Lerma, Estado de México.  |
| 5. Gabriela Gamboa Sánchez /<br>Metepec             | Maestría en<br>Derecho<br>Parlamentario  | Jefe de Departamento de Licencias y Permisos (2001) y Directora de Gobernación (2001-2003) en el municipio de Metepec.<br>Diputada Local LVII Legislatura del Estado de México en 2009-2012.<br>Así mismo se desempeñó como Asesor jurídico del Ayuntamiento de Chapultepec (2004), del presidente Metepec (Ene-Jun 2005), Dirección de Administración de Tlalnepantla (Ene-Jun 2005).<br>Asesor Jurídico de CONAFOR (2005).<br>Asesor Jurídico adscrita: a desarrollo político (Gobernación Federal) Abr-Sep 2006; al área jurídica de SEDESOL (2006-2007); al área jurídica de SAGARPA Delegación Edo. Mex. (2007-2009) |
| 6. José Vicente Estrada Palacios /<br>Mexicaltzingo | Carrera Técnica (Auxiliar de Enfermería) | Síndico Procurador del H. Ayuntamiento de Mexicaltzingo en el Periodo 2009 – 2012.  |
| 7. Anallely Olivares Reyes /<br>Ocoyoacac           | Médico Cirujano                          | No se encontraron datos de experiencia laboral.   |
| 8. Erika Sevilla Alvarado /<br>Otzolotepec          | Licenciatura,<br>Cirujano Dentista       | Refiere tener Constancias de:<br>Gestión y Financiamiento Municipal – IAPEM (12/09/2018 en Toluca).<br>Retos y Expectativas de la Administración Municipal – IHAEM (07/10/2018 en Otzolotepec).<br>Retos de una Nueva Administración Municipal – Colegio de Contadores Públicos Valle Toluca (Nov 2018 en Metepec).   |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | Rendición de cuentas y Responsabilidades - Colegio de Contadores Públicos Valle Toluca (Sep 2018 en Metepec), y Sistema Nacional Anticorrupción (Sep 2018 en Toluca)   |
| 9. Leonel González Talavera / Rayón                         | Arquitecto  | No se encontraron datos de experiencia laboral.  |
| 10. Lizeth Marlene Sandoval Colindres / San Antonio la Isla | Licenciatura en Ciencias políticas y Administración Pública | Síndica Municipal (2010), en el H. Ayuntamiento de San Antonio La Isla.<br>Secretaria Particular de la Presidencia del Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México (2013).<br>Asesora en la Cámara de Diputados Federal en la LXII Legislatura (2015).<br>Diputada local propietaria por el V Distrito con Cabecera Municipal en Tenango del Valle (2015-2018).<br>Miembro de la Asociación Estatal de Síndicos del Estado de México. (2010-2012).<br>Consejera Política Municipal (San Antonio la Isla 2010-2015) y Actualmente Estatal. |
| 11. Julio César Serrano González / San Mateo Atenco         | Licenciatura en Administración                              | Consejero de CODEMUN San Mateo Atenco.<br>Presidente del Instituto Político Empresarial de San Mateo Atenco PRI (2011).<br>Coordinador del seccional 4130 de San Mateo Atenco<br>Director General y Gerente General en empresas del Sector Privado.  |
| 12. Nelly Brígida Rivera Sánchez / Temoaya                  | Licenciatura en Comunicación                                | Diplomado en Administración Pública Municipal impartido por el IAPEM.<br>Refiere experiencia laboral en empresas del Sector Privado.   |
| 13. Pablo Iván Guadarrama Mendoza / Tenango del Valle       | Ingeniero Agrónomo  | Miembro de la Asociación Uniflor (Unión de Floricultores del Estado de México) 2009-2011.  |
| 14.- Juan Rodolfo Sánchez Gómez / Toluca                    | Maestría en Filosofía                                       | Diputado Federal Suplente(1998)<br>Secretario – H. Ayuntamiento de Toluca (2000-2003)<br>Diputado Local por el Primer Distrito del Estado de México (2003).<br>Presidente Municipal Constitucional – H. Ayuntamiento de Toluca (2006-2009).<br>Candidato a Presidente Municipal de Toluca (2015).  |
| 15. Serafín Gutiérrez Morales / Xonacatlán                  | No se encontraron datos.                                    | Fue Presidente Municipal de Xonacatlán en el periodo de gobierno 2006-2009 por el PRD.   |
| 16. Gerardo Nava Sánchez / Zinacantepec                     | Médico Cirujano   | No se encontraron datos de experiencia en administración pública.  |

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos de IPOMEX, SAIMEX, páginas oficiales y redes sociales de los Gobiernos municipales.

De los datos obtenidos sobre los títulos o grados que poseen los presidentes municipales en un primer momento resultaría relevante para saber si existe o no una relación de dicha formación académica con la implementación de los MDD, pues de acuerdo con la teoría

política clásica los títulos académicos y grados serían evidencia de que hay competencias profesionales básicas para gobernar pues es mejor que haya alcaldes con experiencia universitaria a que no los haya y más aún en el caso de los grados de maestría reforzaría la idea de que el gobernante posee un tipo de especialización que podría tener efectos positivos en las áreas de especialización, sin embargo y contrario a lo anterior, cabe resaltar que no hace falta tener título o grado académico para ser un alcalde con buen desempeño, pues no hay ninguna garantía de que los licenciados en alguna profesión de las ciencias sociales tengan un mayor compromiso por implementar los MDD.

Ahora bien, con la finalidad de identificar una posible relación entre la información académica de los presidentes municipales y los partidos políticos al que pertenecen se presenta el Cuadro 3. Grado académico y partido en el gobierno, como se muestra a continuación:

**Cuadro 3. Grado académico y partido en el gobierno**

|                           |                 | Partido en el gobierno municipal  |   |            |                             |
|---------------------------|-----------------|---|---|------------|-----------------------------|
|                           |                 | MORENA-PT-PES   | PRI   | PAN-PRD-MC | OTRO                        |
| Títulos/grados académicos | Sin estudios    |   |   |            | Xonacatlán (MC)             |
|                           | Carrera Técnica |   |   |            | Mexicaltzingo (Vía Radical) |
|                           | Licenciatura    | Almoloya de Juárez, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, y Zinacantepec | Lerma, San Antonio la Isla, y San Mateo Atenco, | Calimaya   |                             |
|                           | Maestría o más  | Metepec y Toluca  | Chapultepec                                     |            |                             |

Fuente: Elaboración propia

De lo anterior se desprende que los presidentes municipales de los gobiernos de Chapultepec, Metepec y Toluca son los que tienen el mayor grado de estudios registrados con el Nivel de Maestría en: Derecho, en Derecho Parlamentario y en Filosofía, respectivamente, representado sólo el 18.75% de los municipios; mientras que los gobernantes de los municipios de Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Zinacantepec, cuentan con un grado máximo de Licenciatura, representando la mayoría de los municipios con el 68.75%, mientras que el alcalde de Mexicaltzingo tiene una Carrera Técnica (Auxiliar de Enfermería) representando el 6.25% y por lo que respecta al presidente municipal de Xonacatlán no se encontró registro alguno de sus estudios, sin embargo en el caso de que éste no contara con estudios de nivel superior representaría solamente el 6.25% restante de los municipios.

Aunado a ellos se resalta que todos y cada uno de los alcaldes de MORENA y el PRI cuentan con grado o título de licenciatura, e incluso ambos partidos cuentan con dos y un presidente respectivamente, con grado de maestría, sin embargo se destaca que 14 de los 16 municipios estudiados se encuentran gobernados por presidentes que tienen un nivel de licenciatura, situación que representa el 87.5% de la ZMVT, lo cual por sí sólo y como se ha mencionado con antelación no es una garantía de que por sólo ese hecho los alcaldes impulsen los MDD en sus gobiernos, por lo que es necesario atender y estudiar otras circunstancias y características de dichos gobiernos.

Por lo anterior se considera también importante para este trabajo analizar la experiencia en el sector público con la que cuentan o no los gobernantes de dichos municipios, pues en caso de que tengan esa experiencia, se piensa que es posible que al conocer cómo opera las áreas de los poderes públicos, entonces conocerían las oportunidades para implementar los mecanismos de democracia directa, y en el caso contrario, si no cuentan con esa experiencia tal vez a pesar de que existiera en ánimo por implementarlos en su gobierno, no aprovecharían las vías para su ejecución.

Por lo anterior en el Cuadro 4. Experiencia profesional de los presidentes municipales, se hace referencia a dicha situación, desprendiéndose los siguientes resultados generales:

**Cuadro 4. Experiencia profesional de los presidentes municipales**

| Partido en el gobierno      | Municipios                | Énfasis de experiencia profesional |             |                              |                              |
|-----------------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------|------------------------------|------------------------------|
|                             |                           | Gobierno Municipal                 | Legislativa | Otras instituciones públicas | Asociaciones /Sector Privado |
| <b>MORENA-PT-PES</b>        | Almoloya de Juárez        | -                                  | Si          | -                            | -                            |
|                             | Metepec                   | Si                                 | Si          | Si                           | -                            |
|                             | Ocoyoacac                 | -                                  | -           | -                            | -                            |
|                             | Otzolotepec <sup>37</sup> | -                                  | -           | -                            | -                            |
|                             | Rayón                     | -                                  | -           | -                            | -                            |
|                             | Temoaya                   | -                                  | -           | -                            | Si                           |
|                             | Tenango del Valle         | -                                  | -           | -                            | Si                           |
|                             | Toluca                    | Si                                 | Si          | -                            | -                            |
|                             | Zinacantepec              | -                                  | -           | -                            | -                            |
| <b>PRI</b>                  | Chapultepec               | -                                  | -           | Si                           | -                            |
|                             | Lerma                     | Si                                 | -           | -                            | -                            |
|                             | San Antonio la Isla       | Si                                 | Si          | Si                           | -                            |
|                             | San Mateo Atenco          | -                                  | -           | Si                           | Si                           |
| <b>PAN-PRD-MC</b>           | Calimaya                  | Si                                 | Si          | Si                           | -                            |
| <b>Movimiento Ciudadano</b> | Xonacatlán                | Si                                 | -           | -                            | -                            |
| <b>Vía Radical</b>          | Mexicaltzingo             | Si                                 | -           | -                            | -                            |

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, al resumir los siguientes perfiles tenemos dos grupos: el primero de aquellos con fuerte experiencia en el sector público: ubicando en dicho grupo al presidente municipal de Calimaya quien en 3 ocasiones ha sido presidente Municipal de Calimaya (incluida la actual administración pública), diputado local y refiere haber ocupado la tesorería de la

<sup>37</sup> En el caso de la presidenta de Otzolotepec, si bien refiere contar con constancias de participación en distintos mesas de trabajo o conferencias relacionadas con el ámbito público, no se desprende que la misma haya ostentado o ejercido con antelación algún cargo ya sea en el sector público o privado, es por ello que no se señaló que cuente con experiencia en esos rubros.

Coordinación Nacional de Comités Estatales de Sanidad Vegetal a nivel nacional; el presidente de Lerma quien, de acuerdo a su información curricular ha ocupado los cargos de: Sindico, Contralor y Tesorero, todos ellos en el Ayuntamiento de Lerma; el perfil de la presidenta municipal de Metepec quien Jefe de Departamento de Licencias y Permisos (2001) y Directora de Gobernación (2001-2003) en el municipio de Metepec, quien ha sido Diputada Local de la LVII Legislatura del Estado de México, y de igual forma se ha desempeñado como Asesor jurídico del Ayuntamiento de Chapultepec, del presidente Metepec, en la Dirección de Administración de Tlalnepantla, asesor jurídico de CONAFOR y asesor jurídico adscrita a desarrollo político (Gobernación Federal), al área jurídica de SEDESOL y al área jurídica de SAGARPA Delegación Estado de México; la presidenta de San Antonio la Isla quien fue Síndica Municipal en el H. Ayuntamiento de San Antonio la Isla, Secretaria Particular de la Presidencia del Ayuntamiento de Huixquilucan, asesora en la Cámara de Diputados Federal en la LXII Legislatura y Diputada local propietaria por el V Distrito con Cabecera Municipal en Tenango del Valle; y finalmente el perfil del presidente Municipal de Toluca quien ha sido Diputado Federal Suplente, Secretario del H. Ayuntamiento de Toluca, Diputado Local por el Primer Distrito del Estado de México y ya ha sido también Presidente Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Toluca.

Mientras que, en el segundo grupo, relativo a aquellos con escasa experiencia en el sector público, se ubica a los presidentes municipales de Ocoyoacac, Rayón y Zinacantepec, de quienes no se encontró registro alguno de su experiencia en la administración pública, tal vez por sus perfiles profesionales de Médico Cirujano, Arquitecto y Médico Cirujano respectivamente.

La anterior información se considera que será de gran relevancia para la presente investigación pues sería de esperarse que, de acuerdo a las trayectorias profesionales de los alcaldes, los que vengan de “abajo” o quienes hayan hecho política comunitaria, serían quienes estuvieran más comprometidos con la ciudadanía y en consecuencia a implementar algún tipo de MDD o PC, sin embargo una vez que se analicen los mecanismos implementados en los gobiernos municipales (en el siguiente capítulo) se podrá señalar si existe una correlación entre dicha situación, o bien alguna otra que indique que los

municipios que los implementan en mayor grado o frecuencia son los que cuentan con alcaldes con mayor experiencia en la administración pública.

### **3.3 Numeralia Gubernamental**

#### **3.3.1 Estructura y organización administrativa**

Este apartado tiene por objeto conocer las estructuras y la organización administrativa adoptadas por los gobiernos municipales para el despacho y ejecución de los asuntos de la administración pública a cargo del ayuntamiento, así como identificar los organismos auxiliares de los que se apoya para la consecución de sus fines. Sin duda el conocer dicha organización administrativa resulta de suma importancia para el desarrollo de la presente investigación, pues como parte del argumento central<sup>38</sup> se ha señalado que los resultados de la implementación de los mecanismos de democracia directa dependerán (entre otros aspectos) de que se asignen recursos gubernamentales para su funcionamiento.

En ese sentido la Numeralia Gubernamental, nos permitirá conocer los recursos gubernamentales que se han destinado para la implementación de los MDD y de PC, razón por la cual se procedió a la consulta de los Bandos Municipales tanto del año 2019 como del año 2020, la revisión de los primeros informes de gobierno rendidos por los alcaldes durante el año 2019 y así mismo se examinaron las páginas oficiales de los gobiernos municipales para conocer la estructura y organización administrativa, arrojando los datos que se muestran en el siguiente cuadro:

---

<sup>38</sup> Como se ha mencionado, el argumento central del Trabajo de investigación señala que los mecanismos de democracia directa se han incorporado como estrategias de los gobiernos municipales independientemente de los partidos en el gobierno, de tal manera que los problemas de implementación se explican por los defectos de su diseño institucional, de los escasos recursos gubernamentales asignados para su funcionamiento y de su débil aplicación.

| Número Progresivo | Nombre del Municipio       | Ayuntamiento |           | ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA |                     |                |           |       |      |                 |           |                  |             |                            |                          |                             |          |              |                      |  |
|-------------------|----------------------------|--------------|-----------|--|---------------------|----------------|-----------|-------|------|-----------------|-----------|------------------|-------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|--------------|----------------------|--|
|                   |                            | Integrantes  |           | Dependencia y Unidades Centralizadas     |                     |                |           |       |      |                 |           |                  |             | Organismos Desconcentrados |                          | Organismos Descentralizados |          |              | Organismos Autónomos |  |
|                   |                            | Síndicos     | Regidores | Secretarías                              | Consejería Jurídica | Coordinaciones | Jefaturas | UIPEE | UTAI | Sría. del Ayto. | Tesorería | Contraloría Int. | Direcciones | Subdirecciones             | Instituto de la Juventud | Instituto de la Mujer       | IMCUFIDE | Sistemas DIF | OPDAPAS              | Defensoría Municipal de Derechos Humanos |
| 1                 | <b>Almoloya de Juárez</b>  | 1            | 10        | 3  | Si                  | 5              | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 14          | 0                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 2                 | <b>Calimaya</b>            | 1            | 10        | 3  | No                  | 11             | 1         | Si    | No   | Si              | Si        | Si               | 13          | 4                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 3                 | <b>Chapultepec</b>         | 1            | 10        | 2  | No                  | 2              | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 9           | 0                          | No                       | No                          | Si       | Si           | No                   | Si                                       |
| 4                 | <b>Lerma</b>               | 1            | 10        | 2  | No                  | 1              | 0         | No    | Si   | Si              | Si        | Si               | 19          | 0                          | No                       | No                          | No       | Si           | No                   | Si                                       |
| 5                 | <b>Metepec</b>             | 1            | 13        | 1  | Si                  | 4              | 0         | No    | No   | Si              | Si        | Si               | 13          | 0                          | No                       | No                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 6                 | <b>Mexicaltzingo</b>       | 1            | 10        | 1  | Si                  | 1              | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 13          | 0                          | No                       | No                          | Si       | Si           | No                   | Si                                       |
| 7                 | <b>Ocoyoacac</b>           | 1            | 10        | 0  | No                  | 0              | 0         | No    | No   | Si              | Si        | Si               | 6           | 0                          | No                       | No                          | Si       | Si           | No                   | Si                                       |
| 8                 | <b>Otzolotepec</b>         | 1            | 10        | 2  | No                  | 1              | 0         | Si    | No   | Si              | Si        | Si               | 7           | 0                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | No                   | Si                                       |
| 9                 | <b>Rayón</b>               | 1            | 10        | 3  | Si                  | 8              | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 12          | 0                          | No                       | No                          | Si       | Si           | No                   | Si                                       |
| 10                | <b>San Antonio la Isla</b> | 1            | 10        | 2  | Si                  | 3              | 1         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 7           | 0                          | No                       | No                          | No       | Si           | No                   | Si                                       |
| 11                | <b>San Mateo Atenco</b>    | 1            | 10        | 2  | No                  | 1              | 0         | Si    | No   | Si              | Si        | Si               | 9           | 0                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 12                | <b>Temoaya</b>             | 1            | 10        | 2  | Si                  | 3              | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 15          | 0                          | No                       | No                          | No       | Si           | No                   | Si                                       |
| 13                | <b>Tenango del Valle</b>   | 1            | 10        | 2  | No                  | 21             | 0         | Si    | Si   | Si              | Si        | Si               | 10          | 0                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 14                | <b>Toluca</b>              | 3            | 16        | 3  | No                  | 3              | 0         | No    | No   | Si              | Si        | Si               | 8           | 0                          | No                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |
| 15                | <b>Xonacatlán</b>          | 1            | 10        | 1  | No                  | 9              | 0         | Si    | No   | Si              | Si        | Si               | 13          | 2                          | No                       | No                          | No       | Si           | No                   | Si                                       |
| 16                | <b>Zinacantepec</b>        | 1            | 13        | 3  | No                  | 4              | 0         | Si    | No   | Si              | Si        | Si               | 10          | 0                          | Si                       | Si                          | Si       | Si           | Si                   | Si                                       |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información obtenida en Bandos Municipales 2020 y primeros informes de gobierno.

### **3.3.2 Integrantes de los Ayuntamientos**

De la información recabada en el anterior cuadro se desprende que, respecto a la integración de los ayuntamientos, la gran mayoría<sup>39</sup> se encuentran constituidos (además del presidente municipal) por 1 síndico y 10 regidores, siendo los primeros seis regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa mientras que los cuatro restantes son designados según el principio de representación proporcional; a excepción de los municipios de Metepec y Zinacantepec que se encuentra integrados con 13 regidores de los cuales siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y seis regidores designados según el principio de representación proporcional, mientras que el municipio de Toluca es el único municipio que se integra con 3 síndicos y 16 regidores de los cuales dos síndicos y nueve regidores son electos por planilla según el principio de mayoría relativa, mientras que un síndico y siete regidores son designados según el principio de representación proporcional, precisando que el número de integrantes que componen los ayuntamientos atiende al número de habitantes con que cuenta cada municipio según lo disponen las fracciones I, II y III del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>40</sup>.

### **3.3.3 De las dependencias y unidades administrativas centralizadas**

Con respecto a las Dependencias y Unidades Administrativas centralizadas, el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal correspondiente estipula que, “para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal que en cada caso acuerde

---

<sup>39</sup> Trece de los dieciséis municipios estudiados se encuentra integrados con 1 síndico y 10 regidores, siendo los municipios de: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio La Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle y Xonacatlán.

<sup>40</sup> El Artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en lo que interesa lo siguiente: “Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por: I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes; II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes; III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes...”

el cabildo a propuesta del presidente municipal”, mismas que estarán subordinadas a dicho servidor público. Así mismo dicho precepto legal indica que “el servidor público titular de las referidas dependencias y entidades de la administración municipal, ejercerá las funciones propias de su competencia y será responsable por el ejercicio de dichas funciones y atribuciones contenidas en la Ley, sus reglamentos interiores, manuales, acuerdos, circulares y otras disposiciones legales que tiendan a regular el funcionamiento del Municipio”.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que los ayuntamientos cuentan al menos con los Dependencias a que hace referencia el artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>41</sup>.

### **3.3.4 De los organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos**

De la información obtenida y representada en el cuadro respectivo, se desprende que los municipios que integran el Valle de Toluca, han creado los organismos a que se refiere el diverso artículo 123<sup>42</sup> del ordenamiento legal antes invocado, pues la mayoría de los municipios estudiados incluyen en su estructura y como parte de la organización de la administración pública municipal, tanto desconcentrada como descentralizada, la existencia de un Instituto Municipal de la Juventud (IMJUVE), una coordinación o Instituto Municipal de la Mujer (INMUJERES) para la Protección de los Derechos de las Mujeres, un Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte (IMCUFIDE), un Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OPDAPAS), un Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); y así

---

<sup>41</sup> El artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad establece que: “Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes Dependencias: I. La secretaría del ayuntamiento; II. La tesorería municipal. III. La Dirección de Obras Públicas o equivalente. IV. La Dirección de Desarrollo Económico o equivalente. V. La Dirección de Desarrollo Urbano o equivalente; VI. La Dirección de Ecología o equivalente; y VII. La Dirección de Desarrollo Social o equivalente, y VIII. La Coordinación Municipal de Protección Civil o equivalente”.

<sup>42</sup> El Artículo 123 señala que: “Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos. Los ayuntamientos podrán crear organismos públicos descentralizados para: a). La atención del desarrollo de la mujer; mediante la creación de albergues para tal objeto. b). De la cultura física y deporte; c). Instituto Municipal de la Juventud; d). Otros que consideren convenientes”.

mismo todos y cada uno de ellos cuentan con una Defensoría Municipal de los Derechos Humanos como órgano autónomo.

### **3.3.5 Otras dependencias y organismos de la administración pública municipal**

Es importante aclarar que las Dependencias y Unidades Centralizadas, así como los Organismos Desconcentrados y Descentralizados y los Órganos Autónomos registrados y representados en el cuadro respectivo, corresponden única y exclusivamente a los que se desprenden de los documentos analizados<sup>43</sup>, como integrantes de la estructura y organización administrativa de los que se auxilia la administración pública municipal para el despacho y ejecución de sus atribuciones y responsabilidades, sin embargo no se niega ni descarta la posibilidad de la existencia de diversas dependencias o unidades administrativas e incluso organismos auxiliares diversos a los ya indicados, y en ese sentido es conveniente destacar los siguientes puntos:

El municipio de Calimaya cuenta además con una Unidad de Comunicación Social, una Comisaría de Seguridad Ciudadana, una oficialía de Partes, un Oficial Mediador Conciliador y un Oficial Calificador; Chapultepec tiene además las unidades de Comunicación Social, Jurídica y Consultiva, Gobierno Digital y Equidad de Género; además de una Oficialía Calificadora y una Oficialía Mediadora-Conciliadora; Lerma cuenta además con una Oficialía Mediadora, Conciliadora y Función Calificadora; Metepec tiene además la Oficina de Presidencia y la Unidad de Transparencia; Mexicaltzingo cuenta con una Oficialía Mediadora-Conciliadora, una Oficialía Calificadora, y así mismo señala como dependencia descentralizada además a la Oficialía del Registro Civil; Ocoyoacac señala además como dependencia centralizada a la Comisaría de Seguridad Pública; y Oztolotepec cuenta además con una Oficialía Mediadora-Conciliadora y una Oficialía Calificadora, así como una Comisaría de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal; Rayón cuenta con Unidad de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información; una Oficialía Mediadora-Conciliadora, una Oficialía Calificadora; una Oficialía del Registro Civil, un Departamento de Catastro; y un Departamento de Administración y Recursos Humanos.

---

<sup>43</sup> Independientemente de la variación en la denominación o ubicación en la estructura orgánica que se le dé a cada Instituto, Coordinación o Dirección de que se trate en cada Municipio o documento analizado.

Así mismo el Ayuntamiento de San Antonio la Isla tiene además en su estructura un Departamento Jurídico, de Comunicación Social, uno de Proyectos y Departamento de Atención Ciudadana; de igual forma cuenta con Unidad de Catastro, Unidad de Protección Civil, una Oficialía Mediadora y Conciliadora y una Oficialía Calificadora, y de igual manera considera la Oficialía del Registro Civil como Organismo Autónomo; San Mateo Atenco cuenta también con una Unidad Jurídica, una Unidad de protección Civil y Bomberos, así como con un sistema Municipal Anticorrupción considerado como organismo Autónomo; Tenango del Valle cuenta con una Junta Municipal de Reclutamiento; Archivo General de Documentación Municipal; Registro Civil; Unidad de Control Patrimonial; y Cronista Municipal a cargo de la Secretaría del Ayuntamiento; además 19 de las 21 Coordinaciones corresponden a las dependencias centralizadas, mientras que las otras 2 son la Coordinación de Comunicación Social y la Coordinación de Informática dependientes de la Secretaría Técnica; Toluca cuenta también con una Unidad de Asuntos Internos como Órgano desconcentrado, así como con una Unidad de Transparencia; Xonacatlán cuenta además con una Unidad de Transparencia, una Oficialía del Registro Civil, una Oficialía Calificadora con función de mediador-conciliador, turno I y II; con un Enlace de Desarrollo Metropolitano, un Enlace Municipal IMEVIS, un Área de Limpia, un Área de Alumbrado Público y una dependencia de Gobierno Digital; y Zinacantepec cuenta además con una Unidad de Transparencia y una Unidad de Asuntos Internos.

### **3.3.6 Áreas de gobierno responsables de implementar los MDD y fomentar la participación ciudadana**

En éste aparatado se hace referencia a las áreas o departamentos de los Ayuntamientos municipales encargados de fomentar la participación ciudadana e implementar los mecanismos de democracia directa en el municipio. Para dar cumplimiento a lo anterior, en primer término es preciso señalar que conforme a la normatividad vigente y aplicable,<sup>44</sup> corresponde a distintos entes del gobierno fomentar la participación ciudadana, iniciando por el ejecutivo federal, quien de acuerdo al artículo 26 apartado A Constitucional será el encargado “establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática”, sin embargo a nivel municipal se ha identificado que

---

<sup>44</sup> El marco jurídico de los mecanismos de democracia directa será abordado en el siguiente capítulo.

son distintas las áreas o autoridades las encargadas de implementar los MDD y de PC, las áreas más comunes que tienen a su cargo la implementación son las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPE's) que, de acuerdo a la estructura y organización administrativa (señalada en el cuadro correspondiente) depende de directamente del presidente municipal o bien de la secretaría del Ayuntamiento.

Para poder identificar las áreas o departamentos correspondientes se realizaron entrevistas a funcionarios a la par que se solicitó la información respectiva a través de SAIMEX formulando preguntas que nos permitieran conocer precisamente las áreas encargadas de implementar los MDD (Ver **Anexo 2**. Preguntas de solicitud de información SAIMEX), por lo que una vez analizada la información recabada se encontraron los datos que a continuación se señalan.

Dentro del cuestionario realizado e información solicitada a los municipios se les formuló la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las áreas o departamentos del Ayuntamiento encargados de fomentar las consultas y la participación ciudadana en el municipio?, obteniendo como respuestas de aquellos municipios que contestaron dicha pregunta lo siguientes datos:

El municipio de Chapultepec se contestó que

Ninguna área fomenta las consultas y la participación ciudadana; sin embargo la Presidenta Municipal es la encargada de atender las audiencias ciudadanas; en lo que respecta a los comités y consejos, es la Presidenta Municipal a través de los secretarios técnicos que les hacen llegar a los integrantes de cada uno de ellos a las sesiones programadas. Sólo en los casos excepcionales que se lleven a cabo audiencias ciudadanas en sitio, se hace la promoción calle por calle, vía perifoneo, de la fecha, horario y sitio para llevar a cabo la audiencia ciudadana.

El municipio de Lerma indicó que son: la Subdirección de Participación Ciudadana, la Secretaría Técnica, la Subdirección de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación y de forma general el total de las dependencias que integran los gabinetes municipales. Por su parte el municipio de Otzolotepec identificó a “Tres áreas: Contraloría Municipal, Secretaría del Ayuntamiento y Gobierno Municipal”.

El municipio de Rayón al dar contestación a la interrogante respectiva señaló que “El Ayuntamiento de Rayón por medio de la UIPPE realiza las acciones relacionadas al fomento de la participación ciudadana”, mientras que el municipio de San Antonio la Isla señaló contar con un Departamento de Participación Ciudadana y el ayuntamiento de Temoaya refirió que las áreas y dependencias encargadas son: Presidencia, secretaría del Ayuntamiento y la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE).

En el caso de Toluca el dato obtenido es que el área responsable de implementar los MDD y fomentar la participación ciudadana es la Coordinación de Planeación, Departamento de Planeación, específicamente en la materia de planeación del desarrollo municipal, mientras que en el caso de Xonacatlán lo es la Secretaría del Ayuntamiento y la Contraloría Municipal.

Siendo oportuno mencionar que los restantes municipios no mencionados no dieron respuesta a dicha interrogante, sin embargo, de los que sí lo hicieron se considera pertinente destacar el municipio de San Antonio la Isla quien cuenta con un departamento precisamente de participación ciudadana a diferencia de los demás quienes asignan la responsabilidad a diversas áreas del Ayuntamiento.

Lo anterior se considera un problema ya que al no existir un área especializada o exclusiva para la implementación de los MDD e incentivar la participación ciudadana en el municipio, dificulta que estos realmente se pongan en marcha.

### **3.4 Recursos gubernamentales para la implementación de los MDD y la participación ciudadana**

Con la finalidad de poder comprobar el argumento central de la presente investigación en lo relativo a los recursos gubernamentales con que cuentan los municipios para implementación de los MDD y fomentar la participación ciudadana en su territorio, en este apartado se considera oportuno analizar dichos recursos mediante la identificación del presupuesto asignado para tal rubro y los recursos humanos con que cuentan para la implementación de

participación ciudadana en el municipio razón por la cual en el cuestionario realizado e información solicitada a los municipios se les formularon las siguiente interrogantes:

Del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal (2019 y 2020) al área de planeación municipal, ¿qué cantidad se destinó para implementar la participación ciudadana en el municipio?

De los servidores públicos que laboran actualmente en el área de planeación municipal ¿Cuántos servidores públicos están destinados a la implementación de la participación ciudadana?

Obteniendo las respuestas a la primera pregunta indicada, referente a la cantidad destinada para implementar la participación ciudadana en el municipio, que en los casos de los municipios de Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón y Temoaya, no se asignó cantidad alguna a ese rubro, mientras que el municipio de Toluca señaló que “No se conoce ese dato, toda vez que el presupuesto se asigna a los proyectos presupuestarios en general y no a rubros específicos.”. Sin que se haya obtenido una respuesta a la pregunta respectiva por parte del resto de los municipios objetos de estudio.

Ahora bien, por cuanto hace a los recursos humanos con los que disponen los municipios y este dato se obtuvo de las respuestas dadas a la segunda de las preguntas señaladas, de donde se obtuvieron los siguientes datos: los municipios de Chapultepec, Oztolotepec y Razón no cuentan con ningún servidor público destinado a ese rubro.

En contraste con el municipio de Lerma en el que se designan 4 personas (dos con adscripción y dos más de apoyo), para ese rubro mientras que en Ocoyoacac 1 persona y Temoaya 3 personas para el mismo fin.

Por su parte Toluca refiere que “en el Departamento de Planeación están asignados 5 servidores públicos, cuyas funciones y actividades son todas las que contempla el manual de organización de la dependencia”.

Sin que se tenga una respuesta por parte de los restantes municipios, sin embargo de los municipios que si respondieron se podría inferir que si no se cuentan con el presupuesto necesario para fomentar la participación ciudadana e implementar los MDD en el municipio,

es difícil que se cuente con personal para ese fin, o bien el que se designa para ello no es el suficiente o carece de los recursos financieros suficientes para poderlos implementar de manera eficiente, situación que desde luego también afecta su puesta en marcha

### **Consideraciones de capítulo**

Una vez analizada la Numeralia Política de los municipios estudiados se puede observar que el 50%, de ellos se encuentran gobernados por la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos de MORENA, PT y PES; el 25% gobernados por el PRI; mientras que el otro 25% son gobernados por distintos partidos de manera individual.

Sólo el 18.75% de los municipios (Chapultepec, Metepec y Toluca) tiene presidentes con Maestría, 68.75% con licenciatura, el 6.25% con Carrera Técnica, mientras que del restante 6.25% no se encontró información alguna.

En cuanto a la experiencia de los presidentes municipales en la administración pública, se considera que los alcaldes de Calimaya, Lerma, Metepec, San Antonio la Isla y Toluca son quienes tienen más experiencia en la administración pública y en general la gran mayoría cuenta con al menos una experiencia en el gobierno, exceptuando a los alcaldes de Ocoyoacac, Rayón y Zinacantepec, de quienes no se encontró experiencia alguna, tal vez debido a su perfil académico.

La Numeralia Gubernamental nos muestra que todos los municipios cuentan con las Dependencias y Unidades Centralizadas, así como los Organismos Desconcentrados y Descentralizados y los Órganos Autónomos que señala la Ley para el auxilio, despacho y ejecución de las atribuciones y responsabilidades de la administración pública municipal, independientemente de la denominación que se de los mismos.

Sin embargo, la generalidad de dichos municipios no cuenta con áreas específicas que fomenten la participación ciudadana e implementen los MDD, ya que las áreas o dependencias responsables de ello son generalmente las áreas de desarrollo municipal o las UIPPE's. Así mismo se considera que los recursos gubernamentales (financieros y humanos) destinados para tal fin resultan insuficientes para poderlos implementar de manera adecuada.



## **Capítulo IV. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

El objetivo del presente capítulo es mostrar los principales hallazgos encontrados durante la realización del presente trabajo de investigación, pues se identifican cuáles son los mecanismos de democracia directa que se encuentran incorporados en los planes y programas de gobierno en los municipios que conforman la ZMVT, a la vez que se identifica cuáles son mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que se han implementado o puesto en práctica durante la actual administración municipal 2019-2021.

Para dar cumplimiento a lo anterior, este capítulo se conforma por cuatro apartados: en el primero de ellos se hace referencia al marco jurídico de los mecanismos de democracia directa, para lo cual se llevó a cabo la revisión de los principales ordenamientos legales tanto federales como estatales que contemplan y prevén la participación ciudadana, ya que su identificación permite comprender su institucionalización a nivel local; en el segundo apartado se hace referencia a las distintas definiciones y conceptos de los MDD y de PC por los municipios que conforman la ZMVT, lo que a su vez permite el desarrollo del tercer apartado en el que se identifican los MDD y de PC que se han incorporado en sus Planes de Desarrollo Municipal 2019-2021 (PDM), Bandos Municipales 2019 (BM2019) y Bandos Municipales 2020 (BM2020), para lo cual se recurrió al método comparativo y a la técnica de recolección de información documental.

Finalmente en el cuarto apartado se hace referencia a la implementación y utilización de los MDD y PC durante la actual administración pública municipal, para lo cual se llevó a cabo la realización de entrevistas a funcionarios del ayuntamiento, al tiempo que se revisaron y analizaron los informes de gobierno de los ayuntamientos en cuestión, lo anterior con la finalidad de constatar la implementación o no de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana anunciados en sus planes y programas gubernamentales.

### **4.1. Marco jurídico de los Mecanismos de Democracia Directa. Primeros resultados**

Para conocer el marco jurídico de los MDD en el Valle de Toluca, Estado de México, es importante señalar que, dada la forma de organización política de nuestro país, es conviene

analizar los ordenamientos legales, tanto federales como locales (estatales), que hacen referencia a la participación ciudadana e incorporación de los MDD, dada la supremacía de las leyes en nuestro país. Para lo cual, a nivel federal se llevó a cabo la revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que a nivel estatal se llevó a cabo la revisión de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la revisión de la legislación vigente y consistente en: la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Bajo esa tesitura a continuación se muestran el marco jurídico de dichos mecanismos de participación ciudadana, haciendo mención únicamente de los principales párrafos que hacen referencia precisamente a la participación ciudadana y a los MDD. Por lo que con la finalidad de no extenderse en los contenidos de las constituciones y leyes analizadas, se sistematiza la información en diversos cuadros que en seguida se presentan y que contienen: **a)** el artículo y/o fracción donde se encuentran instituidos, **b)** la parte del texto que hace referencia a la participación ciudadana y/o MDD en cuestión y **c)** la identificación del MDD o participación ciudadana según corresponda.

### En el ámbito federal:

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

| Artículo                      | Texto  | MDD Identificado  |
|-------------------------------|--|---|
| Art. 26 apartado A            | <p>“A. El Estado organizará un <b>sistema de planeación democrática del desarrollo nacional</b> que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la <b>democratización política, social y cultural de la nación.</b></p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los <b>mecanismos de participación</b> que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los <b>procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática,</b> y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo...”</p> | <p><b>Sistema de planeación democrática.</b></p> <p><b>Mecanismos de participación</b></p> <p><b>Consulta Popular</b></p> |
| Art. 35 fracc. VII, VIII y IX | <p>“<b>Artículo 35.</b> Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>...</p> <p><b>VII. Iniciar leyes,</b> en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;</p> <p><b>VIII.</b> Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p><b>4o.</b> El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.</p>  | <p><b>Iniciativa Ciudadana</b></p> <p><b>Consulta Popular</b></p> <p><b>Revocación de Mandato</b></p>                     |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares...<br><b>IX.</b> Participar en los procesos de revocación de mandato<br>...”   |   |
| <b>Art. 36<br/>fracc. III</b>                      | “ <b>Artículo 36.</b> Son obligaciones del ciudadano de la República:<br>...<br><b>III.</b> Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;<br>...”   | <b>Consulta Popular y<br/>Revocación de Mandato</b>                           |
| <b>Art. 41<br/>Frac. V<br/>Apart. C<br/>Num. 9</b> | “...<br><b>V.</b> La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución<br>...<br><b>Apartado C.</b> En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:<br>...<br><b>9.</b> Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;<br>...”   | <b>Consulta Popular<br/>Revocación de mandato<br/>Participación ciudadana</b> |
| <b>Art. 115<br/>Frac. II</b>                       | “ <b>Artículo 115.</b> Los <b>estados</b> adoptarán, para su régimen interior, la forma de <b>gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular</b> , teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:<br>...<br><b>II.</b> Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.<br>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y <b>aseguren la participación ciudadana y vecinal.</b><br>...” | <b>Participación ciudadana</b>  |
| <b>Art. 116<br/>Frac. I</b>                        | <b>Artículo 116.</b> El <b>poder público de los estados</b> se dividirá, para su ejercicio, en <b>Ejecutivo</b> , Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.<br>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:<br><b>I.</b> Los <b>gobernadores de los Estados</b> no podrán durar en su encargo más de seis años y <b>su mandato podrá ser revocado.</b> Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.   | <b>Revocación de mandato</b>  |

Fuente: Elaboración propia

## En el ámbito estatal:

### Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

| Artículo                             | Texto  | MDD Identificado                         |
|--------------------------------------|--|--|
| <b>Art. 5<br/>Párrafo<br/>quinto</b> | “ <b>Artículo 5.-</b><br>...<br><b>El Estado de México garantizará el Derecho Humano a la Ciudad, entendiéndose como un derecho de las colectividades, con el cual se busca lograr</b> la igualdad, sustentabilidad, justicia social, <b>participación democrática</b> , respeto a la diversidad cultural, la inclusión social, la distribución equitativa de bienes públicos y la justicia territorial; buscando que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho.<br>...” | <b>Participación<br/>democrática</b>     |
| <b>Art. 11</b>                       | “ <b>Artículo 11.-</b><br>...”   | <b>Democracia y cultura<br/>política</b> |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Párrafo décimo tercero</b></p>                | <p>El Instituto Electoral del Estado de México tendrá a su cargo, además de las que determine la ley de la materia, <b>las actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política</b>, la paridad de género y el respeto de los derechos humanos en el ámbito político y electoral, derecho y acceso a las prerrogativas de las candidatas, candidatos y partidos políticos, educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteo rápido y <b>sobre mecanismos de participación ciudadana</b>, así como las que le delegue el Instituto Nacional Electoral.</p> <p>...</p>   | <p><b>Mecanismos de participación ciudadana</b></p>  |
| <p><b>Art. 13 Párrafo décimo</b></p>                | <p><b>“Artículo 13.-</b><br/>...<br/>La Magistrada o el Magistrado Presidente, las Magistradas y los Magistrados Electorales, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral y de participación ciudadana.<br/>...”</p>  | <p><b>Participación ciudadana</b></p>  |
| <p><b>Art. 14</b></p>                               | <p><b>“Artículo 14.-</b> El Gobernador o Gobernadora del Estado podrá someter a <b>referéndum</b> total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.<br/>Las ciudadanas y los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador o Gobernadora que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.<br/>La ley de la materia determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el referéndum constitucional y el legislativo.”</p>  | <p><b>Referéndum</b></p>   |
| <p><b>Art. 15</b></p>                               | <p><b>“Artículo 15.-</b> Las <b>organizaciones civiles</b> podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.<br/>Asimismo, <b>podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.</b><br/>La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.”</p>  | <p><b>Organizaciones Civiles</b><br/><br/><b>Participación de los habitantes</b></p>                         |
| <p><b>Art. 29 Fracc. VII y VIII</b></p>             | <p><b>“Artículo 29.-</b> Son prerrogativas de la ciudadanía del Estado:<br/>...<br/><b>VII. Iniciar leyes</b>, en los términos y con los requisitos que señalen tanto la Constitución como las leyes;<br/><b>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal</b>, las que se sujetarán a lo siguiente:<br/>...”</p>  | <p><b>Iniciativa ciudadana</b><br/><br/><b>Consulta Popular</b></p>  |
| <p><b>Art. 61 fracc. XXVIII, XLVIII y XLIX.</b></p> | <p><b>“Artículo 61.</b> Son facultades y obligaciones de la legislatura:<br/>...<br/><b>XXVIII.</b> Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o <b>revocar el mandato</b> de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.<br/>La Legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución, cuando suspenda o declare desaparecido un ayuntamiento, para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social;<br/>...<br/><b>XLVIII.</b> Legislar en materia de participación ciudadana;<br/><b>XLIX.</b> Convocar a consultas populares en los términos de esta Constitución y de la ley en la materia;<br/>...”</p> | <p><b>Revocación de mandato</b><br/><br/><b>Participación ciudadana</b><br/><br/><b>Consulta popular</b></p> |
| <p><b>Art. 139 fracc. I</b></p>                     | <p><b>“Artículo 139.-</b> El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de <b>Planeación Democrática</b>, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la libertad y la <b>democratización política, social y cultural</b> del Estado y que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:<br/><b>I.</b> El Sistema Estatal de <b>Planeación Democrática</b> se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración</p>  | <p><b>Planeación democrática</b><br/><br/><b>Democratización política, social y cultural</b></p>             |

|  |   |                                |
|--|---|--------------------------------|
|  | <p>de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.</p> <p>Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso.</p> <p><b>Las ciudadanas o ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades. ...”</b></p> | <b>Participación ciudadana</b> |
|--|---|--------------------------------|

Fuente: Elaboración propia

## Ley Orgánica Municipal del Estado de México

| Artículo               | Texto   | MDD Identificado   |
|------------------------|---|--|
| Art. 31 fracc. XXXIII. | <p>“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:</p> <p>...<br/>           XXXIII. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;<br/>           ...”</p>  | <b>Participación social</b>  |
| Art. 44 Fracc. III     | <p>“Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:</p> <p>...<br/>           III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley; ...”</p>   | <b>Consejos de participación ciudadana</b>                                       |
| Art. 48 Fracc. XIV     | <p>Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>...<br/>           XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;<br/>           ...”</p>   | <b>Consejos de Participación ciudadana</b>                                       |
| Art. 55 fracc. VI      | <p>Artículo 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:</p> <p>...<br/>           VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;<br/>           ...”</p>   | <b>Participación ciudadana</b>   |
| Art. 64 fracc. II      | <p>Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:</p> <p>...<br/>           II. Consejos de participación ciudadana;<br/>           ...”</p>   | <b>Consejos de participación ciudadana</b>                                       |
| Art. 72                | <p>Artículo 72.- Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de <b>consejos de participación ciudadana municipal.</b>”</p>   | <b>Consejos de participación ciudadana</b>                                       |
| Art. 74                | <p>“Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p><b>I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;</b><br/> <b>II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;</b><br/> <b>III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;</b><br/> <b>IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;</b><br/> <b>V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.</b><br/> <b>VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.”</b></p> | <b>Consejos de participación ciudadana</b><br><br><b>Participación ciudadana</b> |
| Art. 82                | <p>“Artículo 82.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana.</p>  | <b>Consejos de participación ciudadana</b>                                       |
| Art. 96 Duodecimos     | <p>Artículo 96 Duodecimos. El Director de Desarrollo Social o equivalente, tiene las siguientes atribuciones:</p>   | <b>Participación de la sociedad civil</b>  |

|                        |  |                                   |
|------------------------|--|-----------------------------------|
| Fracc. X               | ...<br><b>X. Establecer mecanismos para incluir la participación de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía en general</b> , para la ejecución de programas y acciones de desarrollo social;<br>..." |                                   |
| Art. 117<br>Fracc. III | " <b>Artículo 117.- El Plan de Desarrollo Municipal tendrá los objetivos</b> siguientes:<br>...<br><b>III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal</b> ;<br>..."     | Participación de la sociedad      |
| Art. 120               | <b>Artículo 120.- En la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal</b> , los ayuntamientos proveerán lo necesario para promover la participación y consulta populares."                                  | Participación<br>Consulta popular |

Fuente: Elaboración propia

## Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

| Artículo                      | Texto   | MDD Identificado                            |
|-------------------------------|---|---|
| Art. 1<br>Fracc. II           | " <b>Artículo 1.- La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto, establecer las normas:</b><br>...<br><b>II. De la participación democrática de los habitantes del Estado de México</b> , grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales, así como de los programas a que se refiere esta ley;<br>..."  | Participación democrática                   |
| Art. 11                       | " <b>Artículo 11.- El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios</b> comprende un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de <b>mecanismos de coordinación y participación</b> , conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas; planteen demandas y formalizan acuerdos." | Mecanismos de coordinación y participación  |
| Art. 15<br>Fracc. III y VIII. | <b>Artículo 15.- Compete al Gobernador del Estado, en materia de planeación democrática para el desarrollo:</b><br>...<br><b>III. Conducir y alentar</b> los procesos y procedimientos de <b>participación y consulta popular</b> en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México;<br>...<br><b>VIII. Integrar con la participación ciudadana el Plan de Largo Plazo del Estado de México</b> para los próximos 30 años y en su caso readecuarlo cada seis años;<br>..."  | Participación ciudadana<br>Consulta popular |
| Art. 20                       | " <b>Artículo 20.- Compete a las unidades de información, planeación, programación y evaluación</b> , de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y a las unidades administrativas o de los servidores públicos de los municipios, <b>en materia de planeación democrática para el desarrollo:</b><br>..."   | Planeación Democrática                      |
| Art. 39                       | <b>Artículo 39.- El Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos</b> , en el ámbito de su competencia, <b>impulsarán los mecanismos</b> , medios e instrumentos <b>necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal</b> , mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México."  | Mecanismos<br>Régimen democrático           |
| Art. 44                       | " <b>Artículo 44.- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado</b> , cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo."  | Mecanismos de participación                 |
| Art. 50<br>Fracc. I           | <b>Artículo 50.- La Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México tendrá las siguientes atribuciones:</b><br><b>I. Promover la participación de los habitantes</b> y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo;..."   | Participación de los habitantes             |

Fuente: Elaboración propia

## Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

| Artículo              | Texto   | MDD Identificado   |
|-----------------------|---|--|
| Art. 15<br>Fracc. II  | <p><b>Artículo 15.-</b> Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 15 de la Ley, el Titular del Ejecutivo Estatal deberá:</p> <p>...</p> <p>II. Establecer y publicar en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, a través de la Secretaría, con una anticipación de 15 días a la fecha de su realización, las bases para llevar a cabo la Consulta Popular a través de mecanismos e instrumentos de participación social definidos en el presente reglamento, para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México;</p> <p>...”</p>   | <p><b>Consulta popular</b></p> <p><b>Mecanismos e instrumentos de participación social</b></p>   |
| Art. 18<br>Fracc. VII | <p><b>“Artículo 18.-</b> Para efectos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, los Ayuntamientos de los municipios del Estado realizarán las siguientes acciones:</p> <p>...</p> <p>VII. Implantar un <b>mecanismo de participación democrática</b> en el proceso de planeación del desarrollo municipal, en el que podrán formar parte las delegaciones o representaciones de las dependencias del gobierno federal y estatal, así como representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía; dicho mecanismo será operado por el COPLADEMUN.”</p>   | <p><b>Mecanismos de participación democrática</b></p>  |
| Art. 24               | <p><b>“Artículo 24.-</b> Para la elaboración e integración de los planes y programas en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento, <b>los mecanismos e instrumentos de participación social</b> a través de los cuales se podrá captar y considerar las propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo podrán ser:</p> <p><b>I. Foros temáticos abiertos;</b><br/> <b>II. Foros regionales abiertos;</b><br/> <b>III. Encuestas y sondeos de opinión;</b><br/> <b>IV. Buzones de opinión ciudadana;</b><br/> <b>V. Estudios e investigaciones académicas y sociales;</b><br/> <b>VI. Registro de demandas de campaña;</b><br/> <b>VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y</b><br/> <b>VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM.</b></p> <p>Con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan.”</p> | <p><b>Mecanismos e instrumentos de participación social</b></p> <p><b>Foros</b></p> <p><b>Encuestas y sondeos</b></p> <p><b>Buzones de opinión ciudadana</b></p> <p><b>Consultas Populares</b></p> |

Fuente: Elaboración propia

Así mismo el marco jurídico de los MDD y la participación ciudadana se integra además a nivel municipal con los Planes de Desarrollo Municipales y Bandos Municipales de los 16 municipios que integran la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, mismos que serán analizados en los siguientes apartados.

De las anteriores legislaciones federales y estatales analizadas, es importante resaltar que si bien hacen referencia a la participación ciudadana, la misma está enfocada en su mayoría con la elaboración de los planes de desarrollo tanto nacional, estatal y municipal, es decir, con el sistema de planeación democrática para la formulación de dichos planes de desarrollo más que para la toma de decisiones gubernamentales, y en ese sentido los únicos MDD directa encontrados en dichas legislaciones son la Iniciativa Ciudadana, como derecho de formular o presentar iniciativas de Ley, la Consulta Popular, la Revocación de mandato, esto a nivel tanto federal como local y el Referéndum a nivel estatal.

Así mismo es importante destacar que a pesar de que a nivel nacional existe una Ley Federal de Consulta Popular, ésta no ha sido reformada y/o adecuada con las reformas realizadas en diciembre del año 2019 y de igual forma el congreso de la unión ha omitido dar cumplimiento al artículo transitorio segundo del “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019”, ya que dicho precepto ordena que “dentro de los 180 días siguientes a la publicación del Decreto, el Congreso de la Unión [debía] expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35” Constitucional, es decir, la Ley reglamentaria de la Revocación de Mandato.

Por otra parte y en atención al transitorio Sexto del Decreto antes señalado, “las constituciones de las entidades federativas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del [citado] Decreto, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local”, por lo que se espera que las constituciones locales sean reformadas en los próximos meses a fin de dar cumplimiento a dicha imposición legal en materia de revocación de mandato, sin embargo también se hace notar que el Estado de México no cuenta con una Ley de Participación ciudadana.

De igual forma es importante mencionar que ni a nivel federal ni en el estado de México existe una Ley de participación ciudadana que prevea y regule los MDD y la participación ciudadana, como si existe por ejemplo en la Ciudad de México.

#### **4.2 Definiciones y conceptos de los MDD y Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) por los municipios del Valle de Toluca**

De la información recabada es pertinente mencionar que no todos los municipios definen a los MDD y ni a MPC, sin embargo a continuación, se citan algunos conceptos de ellos conforme a lo establecido en los documentos institucionales revisados.

## Consulta popular y/o ciudadana

Los Bandos Municipales 2020 de los municipios de Chapultepec (art. 48 fracc. III), Lerma (art. 49 fracc. I), Metepec<sup>45</sup> (artículo 47 fracción II), Mexicaltzingo (art. 23bis fracc. III), Rayón (art. 105 fracc. III), San Antonio la Isla (art. 64 fracc. III) y Tenango del Valle (art.79 fracc. III), hacen referencia a la Consulta Ciudadana como:

“... Instrumento a través del cual el Presidente Municipal, somete a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, los temas que tengan impacto trascendental en distintos ámbitos temáticos y/o territoriales en el Municipio...”

Por su parte San Mateo Atenco en su artículo 159 del BM2020, señala que la consulta popular

“...es el medio a través del cual las vecinas y vecinos del municipio pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución respecto de problemas concretos, la prestación de servicios o la realización de obras públicas, en su sector, Delegación, Subdelegación o que afecten al municipio en general, previa convocatoria del Ayuntamiento o del Presidente Municipal”.

Así mismo el Ayuntamiento de Xonacatlán señala en el artículo 90 del BM2020 que

“La consulta popular, mediante foros, es el medio a través del cual los vecinos y habitantes del Municipio pueden emitir opiniones, sugerencias y formular propuestas de solución, respecto a los problemas de carácter municipal a la prestación de servicios y acciones, ya sea de su propia comunidad o del Municipio en general.

Este mismo medio podrá ser utilizado por el Ayuntamiento, el Presidente Municipal o los Órganos de Administración Municipal, para conocer la opinión de los vecinos y habitantes sobre la problemática municipal, planeación urbana, protección ambiental, servicios públicos y seguridad pública, mismas que podrán ser atendidas por la autoridad a la que fuera dirigida.”

Desprendiéndose de lo anterior que, si bien las definiciones de la consulta popular y/o ciudadana coinciden en la mayoría de los ayuntamientos al concebirlo como un mecanismo mediante el cual se consulta a la ciudadanía y/o vecinos del municipio en temas de interés de del propio municipio, dichas definiciones disienten en lo relativo a la forma de realizar la

---

<sup>45</sup> En el BM2020 del municipio de Metepec se denomina “Consulta Popular”.

consulta respectiva, pues en la primera definición se señala que puede realizarse a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, mientras que en el caso de San Mateo Atenco no se señala a través de que medio ha de llevarse a cabo dicho mecanismo de consulta y por lo que respecta a Xonacatlán indica que ha de realizarse mediante foros.

Otra diferencia identificada son los sujetos que pueden iniciar dicho mecanismo pues mientras en la mayoría de los municipios señalados se prevé que es un instrumento utilizado por el presidente municipal, en el caso de San Mateo Atenco se señala que además del presidente dicho mecanismo puede ser convocado por el Ayuntamiento y en el caso de Xonacatlán, además de los mencionados sujetos, prevé la posibilidad de ser utilizado también por los órganos de la administración pública municipal, lo que sí es un hecho es que dicho mecanismo en todos los casos es iniciado “desde arriba” es decir por iniciativa de los gobernantes.

Aunado a lo anterior también se considera importante resaltar que los restantes municipios, si bien prevén la existencia de dicho MDD (con excepción de Ocotlán) en sus planes y programas municipales, estos únicamente lo mencionan más no lo definen y mucho menos lo reglamentan, situación la anterior que se considera un problema para su debida implementación por los ayuntamientos, inclusive por aquellos que si lo definen, ya que tampoco lo regulan pues no indican sobre qué materias es posible realizar dichas consultas, no indica con claridad cómo es que ha de iniciarse o en qué momento, a través de qué medios se le daría la difusión respectiva, quien a de vigilar dicho proceso y menos aún indica si los resultados de dicho mecanismo son vinculantes o no para el gobierno, situaciones y deficiencias todas las anteriores que desde luego impiden su ejecución real, al menos desde el punto de vista teórico y conceptual.

## **Referéndum**

Los Bandos Municipales 2020 de los municipios de Chapultepec (art. 48 fracc. I), San Antonio la Isla (art. 64 fracc. I), Rayón (art. 105 fracc. I) y Tenango del Valle (art.79 fracc. I), hacen referencia al Referéndum como:

“...Procedimiento por el que se somete a voto ciudadano la aceptación o no de una propuesta de reforma al presente Bando o a la reglamentación municipal que sea de trascendencia e interés social”

En cuanto a las reglas para la realización y convocatoria se establece que:

“El plebiscito y el referéndum se realizarán por convocatoria del Ayuntamiento, cuando así lo determinen las dos terceras partes de sus integrantes, de conformidad con lo establecido en la reglamentación correspondiente.”

Por su parte San Matero Atenco en su artículo 160 del BM2020, señala que:

“El referéndum es el medio de participación de las vecinas, vecinos y habitantes del municipio, con carácter de ciudadanas o ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para proponer modificaciones al Bando Municipal y reglamentos, excepto las disposiciones de naturaleza fiscal, tributaria o aquellas que establecen la facultad de comprobación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas, la imposición de sanciones y medidas de seguridad.

La emisión de la convocatoria para referéndum es competencia exclusiva del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal.”

Así mismo y en relación al referéndum, el municipio de Xonacatlán en su artículo 88 del BM2020, señala que

“Los vecinos y habitantes del Municipio que tengan el carácter de ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán solicitar al Presidente Municipal que sea sometido a referéndum total o parcial el Bando Municipal y cuando lo hagan al menos el 5% de los inscritos en las listas nominales de electores debidamente identificados y dentro de los quince días naturales siguientes a su publicación.”

De las definiciones del referéndum se considera importe realizar las siguientes observaciones: en primer término se indica que la principal coincidencia identificada es que todos los municipios que lo definen, lo prevén como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del municipio participan para la aprobación o no de las reformas al bando municipal o a las distintas disposiciones reglamentarias o bien proponen modificaciones al Bando municipal; en segundo término se identifican como diferencias el hecho de que el municipio de Xonacatlán es el único que indica que dicho mecanismo puede ser iniciado o

solicitado por los ciudadanos, es decir, podríamos hablar de un mecanismo reactivo puesto que inicia “desde abajo” mientras que de las dos primeras definiciones transcritas se infiere que se trata de un mecanismo iniciado por los gobernantes ya que la primera definición se señala que la convocatoria se realizará por el Ayuntamiento, cuando así lo determinen las dos terceras partes de sus integrantes y en el caso de San Mateo Atenco se señala expresamente que la emisión de la convocatoria correspondiente es exclusiva del ayuntamiento a petición del presidente municipal, siendo oportuno resaltar que éste es el único municipio que exceptúa las materias sobre las cuales versará el mecanismo.

Aunado a lo anterior en este MDD también se identifica la ausencia de una debida reglamentación para su implementación, ya que no se señalan los términos y procedimientos en que ha de llevarse a cabo, ni la obligatoriedad o no de sus resultados.

### **Plebiscito**

Los Bandos Municipales 2020 de los municipios de Chapultepec (art. 48 fracc. II), Metepec (artículo 47 fracción I), Rayón (art. 105 fracc. II), San Antonio la Isla (art. 64 fracc. II) y Tenango del Valle (art.79 fracc. II), hacen referencia al Plebiscito como:

“Votación de la ciudadanía para decidir sobre alguna cuestión de importancia colectiva”

Del plebiscito como podrá observarse, la definición indicada se considera vaga e imprecisa puesto que los municipios que prevén dicho MDD no se señalan ni reglamentan su implementación, y no es posible determinar quién o quienes pueden iniciar ese mecanismo, aunque de acuerdo al marco conceptual citado en el capítulo II de la presente investigación se podría inferir que dicho mecanismo debería ser iniciado por los gobernantes, no obstante lo anterior al no especificar qué cuestiones son susceptibles de someterse al voto de la ciudadanía, ni el número de participantes o la forma de organización de dicha votación es que se considera que es difícil su implementación por parte de los municipios en la toma de decisiones gubernamentales.

## **Presupuesto Participativo**

El Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021 del municipio de Ocoyoacac hace referencia al Presupuesto Participativo, al señalarlo como

“...un mecanismo de democracia participativa cuyo fin es involucrar a la ciudadanía en la priorización y decisión sobre el gasto público en el orden de gobierno local.”

En relación a los MPC el municipio de Ocoyoacac es el único municipio del Valle de Toluca que prevé la existencia del presupuesto participativo, al encontrarse contemplado en su plan de desarrollo municipal tal y como ha sido citado con anterioridad, sin embargo dada su conceptualización es de hacerse notar que la misma no resulta idónea para que dicho mecanismo pueda implementarse con eficacia en el municipio puesto que no se encuentra debidamente regulado, pues si bien indica que su fin es que la ciudadanía sea partícipe en la decisión del gasto público y su priorización a nivel local, también lo es que omite señalar cómo es que ha de llevarse a cabo el mismo, quién o quienes pueden iniciarlo, quienes han de participar en él, ni cómo es que ha de ejercerse el presupuesto autorizado o el monto y termino para aplicarlo.

## **Consejo de Participación Ciudadana**

El municipio de San Antonio La Isla, en su artículo 60 del BM2020, señala que

“Los Consejos de Participación Ciudadana Municipal son los órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales y estarán conformados por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales propietarios con sus respectivos suplentes respetando los principios de igualdad de género.

El Municipio contará con Consejos de Participación Ciudadana, de acuerdo a las regiones.”

Por su parte el Ayuntamiento de Temoaya en su artículo 77 del BM2020, señala que:

“Los Consejos de Participación Ciudadana son un canal permanente de comunicación y consulta popular entre los habitantes de su comunidad y el Ayuntamiento.”

Así mismo y en relación a los Consejos de Participación Ciudadana, el municipio de Zinacantepec en su artículo 45 del BM2020, señala que:

“Los consejos de participación ciudadana, son órganos auxiliares de comunicación y colaboración, entre la comunidad y las autoridades municipales, con las facultades y obligaciones que les señala la ley orgánica y el reglamento respectivo, vinculados a través de la dirección de desarrollo social.”

Si bien los consejos de participación ciudadana, son los únicos MPC previstos por todos y cada uno de los municipios del Valle de Toluca<sup>46</sup>, en algunos casos señalados como comités de participación ciudadana, en el presente trabajo de investigación se han incluido sólo algunos conceptos dados por los municipios señalados ya que los restantes coinciden con las principales características apuntadas en las definiciones antes citadas y que a saber se pueden identificar en términos generales como órganos auxiliares que sirven de vínculo y comunicación entre la ciudadanía y sus gobernantes, sin embargo en este mecanismo en particular la participación ciudadana se da de manera indirecta ante los gobernantes ya que en todo caso quien expresa o comunica la opinión de los ciudadanos ante el municipio son los integrantes de dichos órganos auxiliares.

### **Iniciativa Popular**

El municipio de San Mateo Atenco, en su artículo 158 del BM2020, señala que:

“La iniciativa popular es el medio a través del cual las vecinas, vecinos y habitantes del municipio podrán presentar al Ayuntamiento propuestas de modificación al Bando Municipal, reglamentos o disposiciones de observancia general. El acuerdo que el Ayuntamiento apruebe respecto de las iniciativas, se hará del conocimiento de quien las haya presentado.”

---

<sup>46</sup> Se considera que la existencia de dicho mecanismo atiende a que la normatividad vigente así lo exige en relación con el sistema de planeación democrática nacional y local como se ha apuntado en páginas anteriores al abordar el marco jurídico de los MDD.

Por su parte el Ayuntamiento de Xonacatlán prevé la existencia de la iniciativa popular en su artículo 88 del BM2020, además de indicar algunos requisitos y presupuestos para su procedencia al señalar que:

La iniciativa popular es el mecanismo mediante el cual los vecinos y habitantes del Municipio podrán presentar al Ayuntamiento proyectos de creación, modificación, reforma o derogación del Bando Municipal, Reglamentos o acuerdos de carácter general.

El acuerdo tomado por el Ayuntamiento respecto a la iniciativa, se hará del conocimiento de los vecinos o habitantes que hayan realizado la solicitud.

Los vecinos y habitantes del Municipio que tengan el carácter de ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán solicitar al Presidente Municipal que sea sometido a referéndum total o parcial el Bando Municipal y cuando lo hagan al menos el 5% de los inscritos en las listas nominales de electores debidamente identificados y dentro de los quince días naturales siguientes a su publicación.

Otro de los MPC es la iniciativa popular o ciudadana, desprendiéndose de los conceptos citados que coinciden al señalar que es un medio a través del cual los vecinos y habitantes del municipio pueden presentar propuestas o proyectos de creación, modificación o reforma del bando municipal y los diversos reglamentos y disposiciones municipales, sin embargo omiten indicar los requisitos para su procedencia pues no fijan por ejemplo un porcentaje mínimo de ciudadanos que puedan solicitar dicho mecanismo o bien la forma en que ha de presentar su solicitud, siendo importante hacer notar que dichos municipios tampoco limitan o indican las materias respecto las cuales se permiten dichas propuestas, lo cual puede dar lugar a confusiones y riesgos al propio municipio, pues con su omisión podría dar lugar a que se presentaran propuestas o proyectos en materia de seguridad pública o de naturaleza fiscal, es por ello que deben reglamentarse debidamente dichos mecanismos.

### **Audiencia pública**

Los Bandos Municipales 2020 de los municipios de Chapultepec (art. 48 fracc. IV), Lerma (art. 49 fracc. II), Metepec (art. 47 fracc. III), San Antonio la Isla (art. 64 fracc. IV), hacen referencia a la Audiencia Pública como:

“Mecanismo deliberante por medio del cual los habitantes y organizaciones sociales del Municipio se reúnen con el Presidente Municipal e integrantes de la Administración Pública Municipal, para manifestar de forma directa propuestas y peticiones, permitiendo el seguimiento y evaluación de los compromisos, planes y programas...”

Por su parte el Ayuntamiento de Mexicaltzingo en su artículo 23 Bis fracción III inciso b) del BM2020, prevé a Audiencia Pública como:

“Mecanismo deliberante por medio del cual las y los habitantes y organizaciones sociales existentes en el Municipio, acuden al Presidente Municipal y/o a los integrantes del Ayuntamiento y/o titulares la Administración Pública Municipal, para manifestar de forma directa propuestas y peticiones, permitiendo el dialogo y dar un seguimiento adecuado con propuestas de solución.”

Otro de los MPC lo es la audiencia pública que prevén la mayoría de los municipios de la ZMVT, y dentro de sus características y similitudes que se desprenden de los conceptos transcritos podemos identificar que es un medio deliberante a través del cual los ciudadanos u organizaciones sociales del municipio se reúnen con el presidente(a) y/o con los integrantes del ayuntamiento o de la administración pública, para formular directamente sus peticiones y darle seguimiento a las mismas, sin embargo, en relación a este mecanismo es importante señalar que del mismo se infiere que las propuestas planteadas generalmente son de carácter individual, es decir, los ciudadanos o las organizaciones sociales plantean situaciones y realizan peticiones atendiendo a intereses particulares y no colectivas, lo cual si bien es importante se considera que, para efectos del bien común, no resultan tan relevantes.

#### **4.3 MDD y PC contemplados por los gobiernos municipales del Valle de Toluca**

En este apartado se procedió a la revisión de sus los planes y programas de gobierno de los municipios objeto de estudio de la presente investigación, para lo cual se utilizó la técnica documental consistente en recabar información y datos de fuentes bibliográficas, tanto legislativas, como de documentos institucionales,<sup>47</sup> analizándose de manera particular sus

---

<sup>47</sup> De acuerdo con Corbetta (2007) “son producto de la vida institucionalizada de nuestra sociedad”.

Planes de Desarrollo Municipal 2019-2021, los Bandos Municipales 2019 y Bandos Municipales 2020.

Así mismo, para el estudio correspondiente de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana es preciso mencionar que se han distinguido unos de los otros en atención a las características que señala la literatura especializada y bajo los conceptos señalados en los primeros capítulos del presente trabajo de investigación; para ello se consideraron como Mecanismo de Democracia Directa (MDD) a la Consulta Popular y/o Ciudadana (CP), el Referéndum (R) y el Plebiscito (P); mientras que se consideraron como Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) el Presupuesto Participativo (PP), el Comité y/o Consejo de Participación Ciudadana (COPACI), la Iniciativa Ciudadana (IC) y/o Popular, la Audiencia Pública (AP) y OTROS mecanismos como Cabildo Abierto (CA) y Foros (F) o Buzones (B) de opinión ciudadana.

Representando los datos obtenidos en el siguiente cuadro que, para una mejor comprensión, se indica divide en tres apartados generales: **a)** El municipio y partido gobernante, **b)** Los mecanismos MDD incorporados en los planes y programas, y **c)** Los MPC previstos por los documentos analizados, tal y como se muestra a continuación:

MDD Y MPC CONTEMPLADOS POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL VALLE DE TOLUCA DURANTE 2019 Y 2020

| MUNICIPIO / PARTIDO GOBERNANTE | MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA |            |            | MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |   |                                  |                   |  |
|--------------------------------|----------------------------------|------------|------------|---------------------------------------|---|----------------------------------|-------------------|--|
|                                | CONSULTA POPULAR Y/O CIUDADANA   | REFERENDUM | PLEBISCITO | PRESUPUESTO PARTICIPATIVO             | COMITÉ Y/O CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA | INICIATIVA CIUDADANA Y/O POPULAR | AUDIENCIA PÚBLICA | OTROS MPC                                      |
| 1. ALMOLOYA DE JUÁREZ (MORENA) | SI                               | SI         | -          | -                                     | SI  | SI                               | SI                | -  |
| 2. CALIMAYA (PAN-PRD-MC)       | SI                               | SI         | SI         | -                                     | SI  | SI                               | SI                | -  |
| 3. CHAPULTEPEC (PRI)           | SI                               | SI         | SI         | -                                     | SI  | -                                | SI                | Foros, Buzones de opinión ciudadana            |
| 4. LERMA (PRI)                 | SI                               | -          | -          | -                                     | SI  | SI                               | SI                | Foros, Buzones de opinión ciudadana            |
| 5. METEPEC (MORENA-PT-PES)     | SI                               | -          | SI         | -                                     | SI  | SI                               | SI                | -  |
| 6. MEXICALTZINGO (VÍA RADICAL) | SI                               | -          | -          | -                                     | SI  | SI                               | SI                | -  |
| 7. OCOYOACAC (MORENA-PT-PES)   | SI                               | -          | -          | SI                                    | SI  | -                                | SI                | Buzones de opinión ciudadana.                  |
| 8. OTZOLOTEPEC (MORENA-PT-PES) | -                                | -          | -          | -                                     | SI  | -                                | -                 | -  |
| 9. RAYÓN (MORENA-PT-PES)       | SI                               | SI         | SI         | -                                     | SI  | SI                               | SI                | <u>Martes Ciudadano y Realización de Foros</u> |

|                                       |    |    |    |   |    |    |    |   |
|---------------------------------------|----|----|----|---|----|----|----|---|
| 10. SAN ANTONIO LA ISLA (PRI)         | SI | SI | SI | - | SI | SI | SI | <a href="#">Martes Ciudadano y Foros de Consulta Ciudadana</a>        |
| 11. SAN MATEO ATENCO (PRI)            | SI | SI | -  | - | SI | SI | -  | <a href="#">Lunes Ciudadano</a>                                       |
| 12. TEMOAYA (MORENA-PT-PES)           | SI | -  | SI | - | SI | SI | SI | <a href="#">Cabildo Abierto</a>                                       |
| 13. TENANGO DEL VALLE (MORENA-PT-PES) | SI | SI | SI | - | SI | SI | SI |   |
| 14. TOLUCA (MORENA-PT-PES)            | SI | -  | -  | - | SI | SI | SI | -   |
| 15. XONACATLÁN (MC)                   | SI | SI | -  | - | SI | SI | SI | <a href="#">Foros de Consulta, Coordinación de Atención Ciudadana</a> |
| 16. ZINACANTEPEC (MORENA-PT-PES)      | SI | -  | SI | - | SI | SI | SI | -   |

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipal 2019-2021 y Bandos Municipales de los años 2019 y 2020 de los municipios del Valle de Toluca.

**Notas:** En color verde se señalan los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana que se desprenden y mencionan en los Planes de Desarrollo Municipales 2019-2021; mientras que en rojo se indican los previstos en los Bandos Municipales 2019 y 2020.

En este cuadro no se incluye la Revocación de Mandato, ya que de los documentos analizados no se encontró evidencia alguna de su incorporación, es decir, ninguno de los municipios analizados prevé su existencia, lo cual podría entenderse si tomamos en consideración que los presidentes municipales duran en el cargo únicamente tres años, por lo que llevar a cabo una Revocación de Mandato durante ese periodo no sería viable al ser un periodo de gobierno relativamente corto.

En el PDM de Chapultepec establece, además de los ya mencionados en el cuadro, los siguientes: "estudios e investigaciones académicas y sociales, registro de demandas de ciudadanía, consulta popular a través de medios electrónicos".

El BM de Lerma prevé incentivar, promover, garantizar y fortalecer el "bienestar social, a través de la participación ciudadana, mediante acciones [como:] presentar propuestas de acciones, obras y servicios públicos que previo estudio, sean incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal; presentar" propuestas de reformas y/o adiciones al bando municipal y demás reglamentación municipal, así como ejercer el derecho de petición.

En el PDM de Ocoyoacac se prevé realizar una consulta ciudadana por el reordenamiento vial, que generaría legitimidad para reordenar a las bases de taxistas y disminuir el peso político que concentran, así como la consulta popular a través de medios electrónico y buzón de opinión ciudadana para la conformación de Políticas Públicas Municipales.

El PDM de San Antonio la Isla establece como Mecanismos permanentes para la participación social: Foros de consulta ciudadana y foros temáticos, Martes de atención ciudadana Y Buzón de quejas, denuncias y comentarios.

El PDM de San Mateo Atenco "destaca la necesaria publicación del Reglamento de Participación Ciudadana, el cual será el ordenamiento legal que regule la participación social que principalmente se realiza en los lunes ciudadanos, así como como el Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)", para garantizar la participación social permanente y activa de la sociedad atenquense.

De la información obtenida y representada en el anterior cuadro se puede observar lo siguiente:

Los dos 2 municipios que prevén más MDD y PC en sus planes y programas de gobierno son los municipios de Rayón gobernado por MORENA-PT-PES, y San Antonio la Isla gobernado por el PRI, con siete mecanismos cada uno de ellos, ya que ambos prevén la existencia de consulta popular, referéndum y plebiscito, además de comités y/o consejos de participación ciudadana, la iniciativa popular y/o ciudadana, audiencias públicas, así como la realización de “martes ciudadanos” y foros de consulta ciudadana.

En contraparte a lo anterior el municipio que menos mecanismos de democracia directa y participación ciudadana prevé es Oztolotepec, que está gobernado por MORENA-PT-PES, al contemplar dentro de sus planes y programas de gobierno tan solo la existencia del consejo de participación ciudadana.

Por otra parte, los 5 municipios de Calimaya gobernado por el PAN-PRD-MC; Chapultepec gobernado por el PRI; Temoaya y Tenango del Valle, estos dos últimos gobernados por la coalición MORENA-PT-PES, y Xonacatlán gobernado por Movimiento Ciudadano prevén la existencia de seis mecanismos cada uno de ellos, coincidiendo todos ellos en prever la consulta popular, el plebiscito, los comités y/o consejos de participación ciudadana y las audiencias públicas.

Mientras que los 6 municipios de: Almoloya de Juárez gobernado por MORENA, Lerma y San Mateo Atenco gobernados por el PRI, Metepec, Ocoyoacac y Zinacantepec gobernados por la coalición MORENA-PT-PES, prevén la existencia de cinco mecanismos cada uno de ellos, entre los que destacan la consulta popular y los comités y/o consejos de participación ciudadana, ya que todos ellos contemplan dichos mecanismos.

Finalmente, los 2 municipios restantes de Mexicaltzingo gobernado por VÍA RADICAL y la capital mexiquense Toluca gobernada actualmente por MORENA-PT-PES, prevén la existencia de cuatro mecanismos cada uno, coincidiendo ambos en la consulta popular, el comité y/o consejo de participación ciudadana, la iniciativa popular y/o ciudadana, así como la realización de audiencias públicas.

Así mismo podemos notar que el único mecanismo que todos los municipios contemplan es el relativo a los comités y/o consejos de participación ciudadana, y lo que podría explicar la existencia de dicho mecanismo, es el marco normativo al que se ha hecho referencia en anteriores apartados y que guarda relación con el sistema de planeación democrática, en el que se establece la necesidad de conformar dichos comités y/o consejos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal, así como para ser el vínculo de comunicación permanente entre el gobierno y los ciudadanos.

De igual forma se puede destacar que el segundo mecanismo de democracia directa que más se contempla en los planes y programas municipales lo es la consulta popular al prever su existencia 15<sup>48</sup> de los 16 municipios analizados, siendo una posible explicación de su existencia las políticas implementadas por el gobierno federal en lo relativo a transitar hacia una democracia participativa y señalada en el PND.

También es importante destacar como mecanismo de participación, la implementación de las audiencias ciudadanas ya que dicho mecanismo ocupa el tercer lugar al implementarse por 14<sup>49</sup> de los 16 municipios que conforman el Valle de Toluca, lo que encontraría su explicación en que al ser el municipio el gobierno más cercano a la gente por cuanto al territorio se refiere, se permite que el contacto con entre el gobierno y los ciudadanos se de cara a cara, para escuchar peticiones directamente de la gente, lo cual también explicaría la existencia de los diversos mecanismos de lunes o martes ciudadanos, así como los cabildo abiertos por aquellos municipios que los incorporan.

No obstante lo anterior también es de destacarse que si bien como ya se mencionó existen leyes y reglamentos a nivel federal o estatal que hacen referencia a la necesidad de implementar mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos, los municipios del Valle de Toluca han respondido de diferente manera ante tal legislación, lo que nos lleva a aseverar que la implementación de los mecanismos objeto de estudio no necesariamente atiende o guarda relación con la exigencia de un marco normativo previamente establecido (a excepción de los comités y/o consejos de participación ciudadana), ya que si bien es cierto

---

<sup>48</sup> El único municipio que no lo contempla es Otzolotepec, gobernado por MORENA-PT-PES

<sup>49</sup> Sólo los municipios de Otzolotepec y San Mateo Atenco, este último gobernado por el PRI, no prevén dicho mecanismo de participación ciudadana.

la mayoría de los municipios coinciden en varios de los mecanismos, ya que si dependiera de la legislación vigente, todos los municipios incorporarían el mismo número de mecanismos.

Aunado a lo anterior y tomando en consideración que todos y cada uno de los municipios objeto de estudio prevén la existencia de al menos un MDD y MPC independientemente del partido gobernante, se puede concluir que la incorporación de dichos mecanismos no guarda una relación directa con el partido en el gobierno, prueba de ello es que los dos municipios con mayor número de mecanismos implementados son gobernados uno por la coalición MORENA-PT-PES y el otro por el PRI, es decir gobiernos de partidos diferentes, pero además también un gobierno de MORENA-PT-PES es el que menos prevé dichos mecanismos.

Finalmente se debe señalar que si bien la gran mayoría de los municipios prevén la existencia de diversos mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, también cierto lo es que dichos mecanismos no se encuentran debidamente definidos y menos aún reglamentados, ya que varios de los documentos analizados únicamente se hace mención de ellos como mecanismos o “instrumentos” de participación ciudadana pero algunos no señalan de qué manera han de implementarse, situación que podría explicarse ante la falta de una ley reglamentaria que defina y regule los mecanismos de participación ciudadana, lo cual podría terminar con ese problema de diversidad en definiciones y alcances de la implementación de cada mecanismo.

#### **4.4 Mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en los informes de gobierno y redes sociales**

La implementación de los MDD y MPC durante el primer y segundo año de gobierno de los municipios del Valle de Toluca, se verificó mediante la consulta y revisión de cada uno de los informes de gobierno y/o de resultados rendidos por los municipios objeto de estudio, correspondientes al año 2019 y 2020, publicados en sus páginas electrónicas oficiales (algunos de ellos consultables en el sistema de IPOMEX), y de igual forma se revisaron las redes sociales de Facebook, Twitter y YouTube en las cuentas oficiales de cada

Ayuntamiento, lo anterior a efecto de constatar si realmente se implementaron o no dichos mecanismos, obteniendo los siguientes resultados de cada municipio:

### 1. ALMOLOYA DE JUÁREZ.

En su primer informe de gobierno señaló que:

Durante este primer año de gobierno... ha mantenido una total apertura y una constante comunicación con los ciudadanos, las autoridades locales y la población en general, para ello se han establecido mecanismos de atención como los que se describen en el siguiente cuadro.

| NP. | CONCEPTO                             | NÚMERO |
|-----|--------------------------------------|--------|
| 1   | Audiencias Públicas                  | 1720   |
| 2   | Reuniones con autoridades Auxiliares | 50     |
| 3   | Compromisos municipales              | 25     |
| 4   | Solicitudes                          | 1800   |

[destacando] que en su mayoría las peticiones se han concentrado en los rubros de servicios públicos, seguridad pública, protección civil, obras públicas, apoyos económicos, becas para estudiantes, entre otras, y que una proporción equivalente al 95% del total han sido respondidas de manera favorable...

Así mismo el informe señala que como parte del impulso a la participación ciudadana en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos, se han integrado 85 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), 10 del Sistema Municipal DIF y 75 en materia de obra pública.

La implementación de las audiencias públicas pudo constatarse a través de redes sociales ya que de su consulta se obtuvo la siguiente información:

Mediante una publicación realizada el 3 de enero de 2019 en la página de Facebook del municipio se señaló que:

*“Todos los jueves el presidente municipal, Luis Maya Doro, estará dando audiencia en Palacio a partir de las 11 de la mañana.”*

Mediante diversas publicaciones en su página de Facebook realizadas a en fechas 15, 16, 17, 19 y 20 de marzo de 2019, el Ayuntamiento invitó a su población a participar en la consulta para el Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021, a través del siguiente vínculo: <http://bit.ly/2ObapI0> para ingresar al *“FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL ALMOLOYA DE JUÁREZ 2019-2021. CUESTIONARIO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS FOROS DE CONSULTA CIUDADANA”*.

Así mismo mediante una publicación del 11 de septiembre de 2019 el ayuntamiento publicó en FB que:

*“El diálogo entre las Autoridades Auxiliares y el Gobierno, fortalecerá la democracia y toma de decisiones en nuestro municipio, por tal motivo nos reunimos con delegados de la zona norte #AlmolyaDeJuárez para dar atención y solución a las peticiones realizadas por las diferentes comunidades.”*

Por lo que respecta al segundo año de gobierno a la fecha en que se consultó la página oficial del ayuntamiento y del IPOMEX (enero 2021) no se encontró disponible en archivo digital el segundo informe de gobierno correspondiente al año 2020 por lo que se recurrió a la revisión de sus redes sociales oficiales, encontrándose en su página de Facebook el informe respectivo que se rindió los primeros días del mes de diciembre de 2020, sin embargo del video disponible en dicha red social no se hace mención sobre la implementación de los MDD.

## **2. CALIMAYA**

Del Primer Informe de Gobierno no refiere nada acerca de los Mecanismos de Democracia Directa, sin embargo, al consultar las redes sociales se encontró la publicación realizada el 16 de marzo de 2019 en la página de Facebook, el municipio publicó lo siguiente:

*“El día de hoy se llevó a cabo el Foro de Consulta Ciudadana "Diálogo Social" para la construcción del Plan Municipal de Desarrollo Calimaya 2019-2021.” Así mismo en fecha 10 de octubre de 2019 el ayuntamiento a través de su página de FB transmitió en vivo el “Inicio de Consulta Pública para la actualización del Plan de Desarrollo Urbano de Calimaya. #TradiciónYModernidad”*

De la búsqueda en redes sociales, de la página de FB del Ayuntamiento se desprende que durante el año 2019 se realizaron 4 sesiones ordinarias de trabajo de la comisión de participación ciudadana, asuntos indígenas, internacionales y apoyo al migrante e instalación de la comisión de atención al adulto mayor, sin brindar mayor información respecto de dichas sesiones.

Y por lo que respecta al segundo año de gobierno (2020) al consultar la página oficial del ayuntamiento, así como las páginas de transparencia correspondientes, tampoco se localizó archivo digital alguno del segundo informe de gobierno, sin embargo, de acuerdo a su página oficial de Facebook se identificó el video del informe relativo y rendido en fecha 4 de diciembre de 2020 sin que se haya hecho mención de los MDD implementados durante dicho año.

### **3. CHAPULTEPEC**

Su primer informe de gobierno señala que se celebraron 6 Sesiones ordinarias de Cabildo abierto. De igual forma en el apartado denominado “Atención Ciudadana” hace referencia a la implementación del Martes Ciudadano para atender de manera personal a los chapultepenses, dando atención en el ejercicio que se informa a más de 600 ciudadanos.

Respecto a la Información, Planeación, Programación y Evaluación, el informe señala que para la elaboración de del plan de Desarrollo Municipal se realizó un foro ciudadano de consulta, contando con la asistencia de 250 participantes y se recibieron 22 ponencias.

A pesar de que en el apartado de Redes Sociales, el informe se señala que se generaron 2,260 seguidores de la página oficial de Facebook y de Twitter 1,016, mientras que en Instagram 388, al intentar acceder a dichas redes sociales desde la página oficial del municipio no redirige a ninguna de ellas y al buscar las cuentas oficiales dentro de las propias redes, no existen cuentas del ayuntamiento.

Del segundo informe de gobierno rendido y correspondiente al año 2020, de su rubro relativo a la “Atención ciudadana” se informó que dada la contingencia por el COVID-19 fue necesario suspender los martes de audiencia ciudadana ello en atención a las recomendaciones sanitarias, no obstante lo anterior se señala que se atendieron de manera

presencial a 535 personas, pues se hace mención a que la mayoría de los planteamientos de la ciudadanía se realizaron vía telefónica, mensajes de WhatsApp y redes sociales, con lo cual se mantuvo la comunicación entre la sociedad y gobierno y con la finalidad de brindar alternativas de solución a los problemas que se les plantearon por dichas vías.

#### **4. LERMA**

El primer anexo del informe de gobierno, del Presupuesto Basado en Resultados Municipal (PbRM) es el relativo a “Conducción de las Políticas Generales de Gobierno” señala que con el fin de: “Contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana en la conformación de Políticas Públicas Municipales mediante mecanismos e instrumentos de participación social”, durante el año se programaron y realizaron 90 Mecanismos, verificados a través de los siguientes medios:

Actas de acuerdo de cada foro realizado, encuestas, buzones de opinión ciudadana, estudios e investigaciones académicas y sociales, registro de demandas de ciudadana, consulta popular a través de medios electrónicos y recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEMUN.

Registrando una participación Anual de 10150 participantes en “Listas de asistencia de cada foro realizado Encuestas, Estudios Solicitudes” y 2133 “Registros de control de demandas ciudadanas” atendidas, así como 74 Reuniones Realizadas “con los COPACI’s y autoridades auxiliares para desarrollar las políticas públicas municipales realizadas/reuniones institucionales con los COPACI’s y autoridades auxiliares para desarrollar las políticas públicas municipales programadas” verificables a mediante “Actas de acuerdos registrados en las reuniones institucionales con los COPACI’s y autoridades auxiliares.”

Por lo que respecta a las redes sociales se obtuvo que:

En fecha 2 de julio de 2019 mediante la página oficial de FB, el Ayuntamiento invitó a sus habitantes a participar en el Proyecto del Mercado Municipal y su Explanada, poniendo a disposición un link para que hacer llegar sus propuestas ciudadanas, publicando lo siguiente:

*“¡Conoce y participa en el Proyecto del Mercado Municipal y su Explanada!.  
¡Participa, te escuchamos! Este proyecto surge de las peticiones ciudadanas y acorde a esta filosofía de escuchar a la población, ponemos a tu disposición las redes*

*sociales del Ayuntamiento de Lerma y el link de la #página <http://www.lerma.gob.mx/mercado-municipal/> para que nos hagas llegar todas tus propuestas, ideas, dudas e inquietudes, a fin de sumar todas las voces y tomar en cuenta a todas las personas.”*

Del segundo informe de gobierno obtenido de las fuentes consultadas no se desprende información de relevancia en relación a los MDD o de su implementación durante dicho año de gestión municipal.

## **5. METEPEC**

En el apartado de Audiencia Pública del primer informe de gobierno se señala que al cierre del año 2019 se realizaron 44 Audiencias Públicas, a las que asistieron más de 8,000 ciudadanos y se atendieron más de 11,000 peticiones, por lo que se mantiene cercanía permanente con la ciudadanía, fortaleciendo la comunicación e interacción de la Administración Municipal con su comunidad. Así mismo el informe de gobierno señala que:

Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, la administración pública municipal, ofrece políticas de calidad y certeza, dando seguimiento a la demanda ciudadana captada a través de los mecanismos de comunicación, respecto de los servicios públicos y responsabilidades municipales más apremiantes de cada comunidad. Durante el 2019 se atendió de manera directa con el programa de Regeneración en tu Colonia 22 áreas geostadísticas básicas, atendiendo una población de 143,862 habitantes.

En la revisión de redes sociales se encontró que, mediante una publicación de fecha realizada en su página oficial de FB el Ayuntamiento convocó a su población a participar en el Foro de consulta ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2019 – 2021, mismo que se llevó a cabo el 28 de febrero de 2018 en la Plaza Juárez de dicho municipio. De igual forma existen varias publicaciones en la página oficial de FB del Ayuntamiento en el que se invita a participar a la población en las audiencias públicas que se realizaban los días martes en distintas colonias, pueblos y fraccionamientos del municipio, señalando la publicación de fecha 10 de noviembre de 2019 que “Las Audiencias Públicas tienen la finalidad de acercarnos a los vecinos para escuchar, atender y resolver sus peticiones...”

Ahora bien por lo que respecta al segundo informe de gobierno correspondiente al año 2020 del mismo se desprende que se dio continuidad se dio seguimiento al programa “Audiencia Pública” el cual se lleva a cabo los días martes de cada semana y tiene como objetivo la interacción entre ciudadanía y directores de las diferentes dependencias del Ayuntamiento.

Así mismo es importante destacar que Metepec ha sido uno de los municipios que con la finalidad de mantener esa cercanía con la gente y a causa de la contingencia sanitaria logró adaptar dicho programa pues del informe respectivo se desprende lo siguiente:

“Derivado de la pandemia, el programa de “Audiencia Pública” requirió que se transformara a un esquema de atención que garantizara todas las medidas de mitigación y prevención de contagio por el COVID-19, cuidando en todo momento la salud de nuestros vecinos y asegurando la atención semanal, por lo cual se replanteó para realizar el programa de “Audiencia Pública Digital”, llevándose a cabo 40 audiencias públicas digitales.”

## **6. MEXICALTZINGO**

El primer informe de gobierno señala que:

Establecer vínculos sólidos en materia de comunicación con la ciudadanía es el medio más efectivo para el conocimiento de las problemáticas de los diferentes sectores de la población, de la misma manera democratizar el actuar de la administración permitirá el crecimiento de las capacidades institucionales. Es así como se llevaron a cabo reuniones con los vecinos de:

- Colonia Mazachulco, 20 personas.
- San Isidro 17 personas
- Calle Sor Juana Inés de la Cruz 15 personas.
- Diferentes grupos relacionados con el asunto del llano del Municipio, 60 personas.
- Reunión con 50 tablajeros, polleros y obradores del municipio para la actualización de sus negocios y licencias de salubridad expedidas por el Gobierno del estado de México.

Respecto al tópico de eficiencia y eficacia en el sector público, el informe establece que “se analizó la información obtenida en los foros de consulta Ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del 2019-2021”.

Respecto a las redes sociales se obtuvo la siguiente información: En fecha 2 de abril de 2019 el Ayuntamiento publicó en su página oficial de FB que:

*“La participación Ciudadana es importante para un #buen gobierno, es por ello que los invito este Viernes 26 de abril del año en curso, a que nos acompañen, donde tendrá voz toda la Ciudadanía...” acompañando una publicación una Convocatoria a una Sesión de Cabildo Abierto”*

Así mismo mediante publicación de fecha 18 de octubre de 2019 realizada en FB se invitó a la población a participar en la

*“SESIÓN DE CABILDO ABIERTO 30 DE OCTUBRE DEL 2019, SALON LA FINCA, MEXICALTZINGO, ESTADO DE MÉXICO. Con el objetivo de promover la participación ciudadana y dar conocimiento a la población de las decisiones tomadas desde el Gobierno Municipal...”*

Del segundo informe de resultados se desprende que “Se realizó en coordinación con el Comité de participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción un arqueo de caja en el Rastro Municipal, obteniendo óptimos resultados ya que no se desprendieron observaciones.”

## **7. OCOYOACAC**

En el apartado denominado “Comunicación y diálogo con la ciudadanía como elemento clave de gobernabilidad” del informe de gobierno se establece que:

... en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Ocoyoacac, se llevaron a cabo 18 talleres de diagnóstico participativo ciudadano.

Durante este año se atendió a las 22 delegaciones para la recopilación de demandas y necesidades de sus comunidades. Aunado a esto se han realizado 56 Sesiones de Cabildo, en donde se ha hecho valer los intereses de la ciudadanía, se han atendido y aprobado solicitudes ciudadanas y con ello, se construyen políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.

De las redes sociales se desprende que mediante publicación realizada en fecha 6 de marzo de 2019 a través de FB el Ayuntamiento convocó

*“A la sociedad civil en general interesada en participar con el Gobierno Municipal para la mejora de nuestro municipio... a asistir a los Foros de consulta ciudadana para la formulación del "Plan de Desarrollo Municipal de Ocoyoacac 2019-2021", que se llevarán a cabo el 9 de marzo del año en curso...” señalando además que “...Todas las personas pueden presentar un documento que contenga las necesidades a resolver cuyo objetivo sea señalar la problemática que requiere ser atendida desde la perspectiva de los participantes, presentar proyectos o acciones concretas para resolver las temáticas de orientación política municipal...”*

Y que en fecha 7 de octubre de 2019 la alcaldesa M.C. Anallely Olivares Reyes, atendió a las autoridades auxiliares del municipio en una audiencia pública que tuvo lugar en la explanada de palacio municipal, mencionando que: *“Las audiencias públicas son para todos aquellos ciudadanos que quieran participar, escucharlos de manera directa genera convivencia y compromiso para trabajar en equipo, no tenemos por qué encerrarnos a platicar”*

De igual forma de las publicaciones del ayuntamiento realizadas a través de su cuenta oficial de FB se desprende que se realizaron al menos 3 sesiones ordinarias de cabildo de tipo abierto (la octava, la vigésimo quinta y la cuadragésimo segunda).

Dentro el mensaje contenido en el segundo informe de gobierno de este municipio se señala que “la participación ciudadana ha sido fundamental para enriquecer los proyectos desarrollados ya que nos ha permitido escuchar propuestas e implementar políticas públicas más adecuadas, a fin de atender las problemáticas sociales” sin embargo no se mencionan de manera específica los MDD que en su caso se hayan implementado para lograr esa participación ciudadana a que se hace referencia.

## **8. OTZOLOTEPEC**

El apartado denominado “VI. IV. COMUNICACIÓN Y DIALOGO CON LA CIUDADANÍA COMO ELEMENTO CLAVE DE GOBERNABILIDAD. PROGRAMA: CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS GENERALES DE GOBIERNO. PROYECTO: RELACIONES PÚBLICAS” del primer informe de gobierno se señala que:

Para una mejor planeación y evaluación de las políticas públicas, que permitan atender la exigencia ciudadana, importante es abrir espacios de expresión y

participación ciudadana, con la finalidad de retroalimentarnos gobierno y población, lo que nos permite definir que un gobierno eficiente es un gobierno cercano a la sociedad, hoy estamos construyendo un gobierno abierto, plural e incluyente en el cual aceptamos las opiniones y propuestas, se privilegia el dialogo y los acuerdos con perspectiva propositiva y constructiva, en donde todas las voces y opiniones construyen historia; destacamos que durante el primer año de gestión fueron atendidas más de 2 mil solicitudes, al respecto cabe señalar que las peticiones fueron en materia laboral, salud, apoyo económico, obras públicas, seguridad pública y servicios públicos, mismas que de manera oportuna han sido atendidas de manera eficiente.

Respecto a las redes sociales, de su página oficial de FB se desprende que dicho Ayuntamiento realizó al menos 3 sesiones de cabildo abierto, señalando en la publicación de fecha 22 de marzo de 2019 que *“Está es una administración de transparencia y que tiene las puertas abiertas a sus habitantes; por ello se realizó el cabildo abierto fuera de Palacio Municipal donde toda la comunidad puede escuchar las propuestas que hace su gobierno para ellos.”*

En relación a la participación ciudadana durante el año 2020, el segundo informe de gobierno señala lo siguiente:

El Ayuntamiento de Oztolotepec cuenta con autoridades auxiliares como delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana, que se consolidan como el vínculo entre los habitantes de las delegaciones y localidades del municipio con el ayuntamiento, para mantener una relación más cercana a la gente, conocer sus necesidades y de manera compartida y corresponsable, buscar la solución más oportuna a sus demandas.

## **9.- RAYON**

Del primer informe de gobierno se desprende que: “con la finalidad de certificar el proceso de la ejecución de obras y acciones se realizó la conformación de un total de 44 COCICOVIS, promoviendo la participación ciudadana.”

De igual forma señala que se emprendió el programa denominado Martes Ciudadano en la que se escuchó con atención, y ofreciendo soluciones para nuestra gente, así como creando compromisos para la atención de estas problemáticas.

El Martes Ciudadano, “es un foro abierto a toda la comunidad Rayonense para dialogar con sus representantes Municipales”. Se dio inicio al programa el día 12 de febrero de 2019.

La publicidad del Martes Ciudadano se dio a través de redes sociales (FB) en fecha 11 de febrero de 2019 en el que se invita a los rayonenses a tener un dialogo con el municipio a partir de las 10:00 a.m. a las 3:00 p.m. en el patio central del palacio municipal donde se podrá exponer peticiones e inquietudes para el mejoramiento del municipio.

Señala que el presidente encabezó un total de más 60 reuniones de comités y con la población del municipio, en los cuales se trataron asuntos de interés público que tengan como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, y de los servicios básicos.

En lo relacionado a la atención ciudadana, como parte de las audiencias efectuadas por el secretario del ayuntamiento se atendió a un total de 2,200 ciudadanos.

Por otra parte, en el segundo año de gestión municipal, del segundo informe de gobierno se desprende que *“Como parte de la atención a la población del municipio se brindaron más de 50 audiencias públicas en las que se trataron asuntos de importancia para los ciudadanos y las localidades del municipio.”*

## **10.- SAN ANTONIO LA ISLA**

Del primer informe de gobierno se desprende que:

El Programa Martes Ciudadano sirvió para ofrecer un espacio permanente de contacto entre la ciudadanía y el gobierno municipal. No obstante, la agilización en la atención es un logro irrefutable y es un esfuerzo del que nos sentimos orgullosos, por cuanto significa abatir los tiempos la recepción de una legítima demanda. La audiencia he procurado atenderla personalmente, habiendo estado en contacto con más de 324 personas que me han hecho llegar sus peticiones, mismas que son analizadas y se les da el curso que cada una requiere. Desafortunadamente no todas las solicitudes pueden ser resueltas satisfactoriamente, pero todas merecen una respuesta debidamente reflexionada.

De la revisión de sus redes sociales se desprende que, de su página oficial de FB, el 22 de febrero de 2019 se llevó a cabo Foros de Consulta Ciudadana en la cabecera municipal para integrar el Plan Municipal de Desarrollo.

Así mismo se desprende que en fecha 26 de abril de 2019 “se instaló la Comisión Edilicia Transitoria Municipal para la realización de la Consulta Ciudadana para el Ordenamiento Vial de San Antonio la Isla” misma que se celebró el 28 de abril de 2019, sin embargo, no se encuentra publicado el resultado de dicha consulta.

En el segundo informe de gobierno rendido se destaca nuevamente la realización de la consulta ciudadana en materia de Ordenamiento Vial, pues del informe se desprende lo siguiente:

Dejando un precedente nunca antes visto en el municipio, y dado el crecimiento demográfico de los últimos 15 años, se planteó la necesidad de elaborar e instrumentar un Programa de Ordenamiento Vial, capaz de garantizar el correcto funcionamiento de la circulación del tránsito vehicular pensando en el peatón y conductor como figuras que pueden interactuar de forma armónica.

Integrando a todos los sectores de la población: empresarial, artesanal, locatarios, comerciantes, tianguistas, transportistas, delegados municipales, servidoras y servidores públicos, así como la ciudadanía en general, se logró el primer paso para la transformación de la imagen urbana y el inicio del desarrollo de una nueva cultura vial en la que sean partícipes las y los isleños.

Esta acción implicó la realización de una Consulta Ciudadana, misma que operó bajo lineamientos del Instituto Electoral de Estado de México (IEEM), para garantizar legalidad y transparencia en los actos protocolarios que implica un ejercicio democrático de este tipo; de la cual se identificó que el 87% de las personas participantes, manifestaron estar de acuerdo con el ordenamiento vial y solo un 13% se manifestó en contra. Estos resultados permitieron que quienes integran el cabildo votaran en favor de la integración de un Comité de Movilidad Municipal, el cual, tuvo objetivo principal vigilar los trabajos de integración del Programa de Ordenamiento Vial que consistió en cuatro fases...

Siendo necesario destacar que con la realización de dicha consulta ciudadana, el municipio de San Antonio la Isla es el único municipio de la ZMVT que implementó dicho MDD, lo cual sin duda será un precedente y ejemplo para el resto de los municipios.

## **11.- SAN MATEO ATENCO**

El primer informe de resultados de dicho municipio, en su apartado denominado GOBIERNO CERCANO CON LA GENTE, establece lo siguiente:

Como parte de la estrategia de involucrar a la sociedad atenuense en la toma de decisiones, de manera permanente se implementaron los lunes de atención ciudadana y las jornadas de servicios públicos asistenciales, con los cuales se logró tener una cercanía con la ciudadanía, quienes se sintieron escuchados y atendidos en sus demandas más sentidas, cabe resultar que los resultados de estos trabajos se ven palpados en cada una de los barrios y colonias donde se llevaron de manera itinerante las oficinas y servicios municipales, es así que en este primer año se tienen los siguientes cifras de atención:

#### LUNES CIUDADANO

Total de audiencias realizadas 306

Total de ciudadanos atendidos 420

Total de solicitudes recibidas 306

#### STATUS DE LAS SOLICITUDES RECIBIDAS

Atendidas 225

Pendientes de atender 45

No viables 35

Así mismo el informe señala que:

Durante el gobierno municipal se difundieron los programas y acciones realizadas por las dependencias del ayuntamiento a través de 1,536 publicaciones realizadas en medios de comunicación masivos y publicaciones en redes sociales, con el objetivo de informar los avances o progresos del actuar gubernamental. Además de 720 peticiones canalizadas a las distintas áreas de la administración municipal para su atención inmediata.

Por lo que respecta a redes sociales existen diversas publicaciones en su página oficial de FB relativas a la realización de audiencias públicas los días lunes con el presidente municipal y su equipo de trabajo, por ejemplo, la publicación realizada en fecha 29 de junio de 2019 de la que se desprende lo siguiente: “Este lunes es de audiencia pública, para presentar proyectos, solicitudes y generar sinergia gobierno-sociedad. Te esperamos.”

De igual forma de su página de FB se desprende que, a pesar de no mencionarlo en su informe de gobierno, durante el año 2019 se realizaron al menos 3 sesiones de cabildo abierto.

En relación al segundo informe de resultados del municipio de San mateo Atenco se desprende que se formularon fueron beneficiadas 331 personas mediante la atención de solicitudes de audiencias ciudadanas, así mismo se informó que:

... a lo largo del Ejercicio Fiscal 2020, Comité de Participación Ciudadana llevó a cabo las siguientes acciones:

24 asistencias a conferencias y capacitaciones organizadas por diferentes autoridades y entidades del Sistema Estatal Anticorrupción;

20 sesiones del Comité de Participación Ciudadana;

6 mesas de trabajo con integrantes del Comité Coordinador Municipal;

2 testificaciones en cortes de caja de la tesorería municipal;

14 acciones de enlace y coordinación con autoridades y delegados municipales; y

4 conferencias informativas en materia de anticorrupción dirigidas a estudiantes de nivel medio superior.

## **12. TEMOAYA**

El primer informe de gobierno en apartado correspondiente a la Audiencia Ciudadana establece que:

A fin de dar cumplimiento a la obligación de la Autoridad de atender las peticiones ciudadanas, se llevaron a cabo cinco mil 362 audiencias, en las que los temoayenses expusieron sus demandas, inquietudes, solicitudes, demandas, así como opiniones en temas de interés público y privado.

Respecto a las sesiones de cabildo se menciona que:

...se efectuaron 66 sesiones de cabildo, de las cuales 18 fueron extraordinarias, 48 ordinarias, en las que se trataron asuntos prioritarios para el Municipio; incluidas cinco sesiones en cabildo abierto, en las que participaron ciudadanos de Temoaya exponiendo sus inquietudes referentes a temas relevantes que competen a la administración pública municipal.

En cuanto a las redes sociales, de la página oficial de FB de ayuntamiento se desprende que el 22 de febrero se llevó a cabo el Foro de Consulta Ciudadana para la Integración del Plan de Desarrollo Municipal Temoaya 2019-2021

De igual forma de la página de FB se desprende que durante el año 2019 el ayuntamiento convocó a los habitantes del municipio a registrarse para participar a tres sesiones de cabildo abierto (de las cinco que se mencionan en el informe), celebradas los días 24 de abril, 28 de junio y 28 de agosto de 2019.

Ahora bien, por lo que respecta al segundo año de gobierno, en el segundo informe rendido se señaló que:

Para atender el derecho ciudadano a dialogar con la autoridad, se otorgaron más de mil quinientas audiencias a vecinos, autoridades auxiliares y ejidales, sectores y organizaciones del municipio, y personas de distintas dependencias de los tres órdenes de gobierno. Gracias a este mecanismo de comunicación, se respondieron las demandas, inquietudes, solicitudes y opiniones en temas de interés público y privado de los ciudadanos.

### **13.- TENANGO DEL VALLE**

El primer informe de gobierno únicamente hace referencia a la instauración del Comité de participación ciudadana y la realización de foros de consulta ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021 (PDM).

De la revisión de sus redes sociales se desprende que en su página oficial de FB, de igual forma se publicaron convocatorias referentes a los foros de participación ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2019 – 2021 que se realizaron los días 30 de enero y 6 de febrero de 2019.

Mediante una publicación de fecha 12 de febrero de 2019 en FB se dio a conocer que:

*“...se llevó a cabo la Instalación y Primer Sesión del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tenango del Valle. Teniendo como objetivo fortalecer la participación de los ciudadanos en la planeación y rendición de cuentas; dando cumplimiento a lo que marca el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios (COPLADEMUN) 2019 - 2021.”*

De igual forma en su página de FB se hace referencia a la celebración de al menos 4 audiencias ciudadanas en las que se escuchó a las personas de las delegaciones y cabera municipal, pues de su publicación realizada en fecha 13 de febrero de 2019 se lee lo siguiente:

*“El Ing. Pablo Iván Guadarrama, encabeza la 4ta audiencia ciudadana, escuchando y dialogando con la ciudadanía; con el fin de atender sus necesidades y peticiones.”*

Ahora bien, por lo que hace al segundo año de gobierno al consultar la página oficial del ayuntamiento, así como las páginas de transparencia correspondientes, no se localizó archivo alguno del segundo informe de gobierno, sin embargo de acuerdo a su página oficial de FB se identificó el video del informe y rendido en fecha 3 de diciembre de 2020 sin que se haya hecho mención de los MDD implementados durante ese año.

## 14. TOLUCA

Del apartado 6.4 denominado “Comunicación y diálogo con la ciudadanía como elemento clave de gobernabilidad” del primer informe de gobierno del municipio se desprende en lo que interesa lo siguiente:

...sólo en su primer año de gobierno, mil 219 peticiones ciudadanas en las que se solicitaron apoyos médicos, becas escolares, material de construcción, pavimentación de calles, alumbrado público, podas y derribos de árboles, empleo, entre otros...

En el gobierno municipal, el diálogo ha sido la clave de la gobernabilidad, por ello una de las acciones prioritarias del presente año fueron las dos mil 237 audiencias ciudadanas llevadas a cabo, que contribuyeron a la mediación y conciliación entre la ciudadanía en temas sociopolíticos para favorecer la armonía social.

... se realizaron mil 259 reuniones de trabajo con las autoridades auxiliares y COPACIs, mil 39 más que en 2018, que en conjunto con la ciudadanía contribuyeron a canalizar 866 peticiones, de las cuales 381 fueron resueltas favorablemente...

... el trabajo en equipo realizado con las autoridades auxiliares y COPACIs ha sido significativo, pues a través de tres mil “Visitas de Trabajo” realizadas a las delegaciones y subdelegaciones del municipio, dos mil 100 más que en 2018, cuando se realizaron 720, se promovió la participación de mujeres y hombres comprometidos con su comunidad...

En relación a la comunicación social, el informe señala que:

... se emitieron mil 200 comunicados de prensa, se organizaron 39 conferencias con los representantes de los medios de comunicación y se elaboraron 43 reportajes sobre las obras y acciones del gobierno municipal. También se atendieron 63 solicitudes de publicación de información de las unidades administrativas...

Con el fin de integrar las acciones de gobierno a las modernas tecnologías de la información, se elaboraron 58 contenidos para su publicación y actualización en las redes sociales del Ayuntamiento y se transmitieron en vivo 34 sesiones de Cabildo a través del portal electrónico.

Asimismo, se atendieron 360 solicitudes de publicación de información en redes sociales de las unidades administrativas, así como 982 peticiones ciudadanas por el mismo medio y se integraron mil 59 documentos ejecutivos sobre el comportamiento de las plataformas digitales acerca de la administración municipal...

Por lo que respecta a la información obtenida de las redes sociales, de la página oficial de FB del Municipio de Toluca se desprende que en fecha 17 de febrero de 2019 que:

*“El Ayuntamiento de #TolucaCapital que encabeza el alcalde Juan Rodolfo... invita a participar en un Foro Temático Abierto o bien en la consulta ciudadana en línea para Elaborar el Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021...”*

Así mismo mediante publicación en FB de fecha 4 de julio de 2019 el Ayuntamiento informó que:

*“La Coordinación General Municipal de Mejora Regulatoria, pone a consulta ciudadana la Agenda Regulatoria Julio – Noviembre de 2019. Comentarios y observaciones al correo electrónico: josejuan.gomez@toluca.gob.mx Agenda <https://www2.toluca.gob.mx/consciunmr/>”*

Destacando que en dicho vínculo se señala lo siguiente:

*“¿Qué son las Consultas Públicas?*

*Son el mecanismo mediante el cual la Coordinación General Municipal de Mejora Regulatoria conoce las propuestas y comentarios de los ciudadanos y de todas las partes interesadas sobre la simplificación de trámites y/o servicios así como las propuestas de creación o de reforma específica de regulaciones del Gobierno Municipal.*

*A través de éste mecanismo cualquier ciudadano podrá opinar y proponer acciones de mejora a regulaciones y simplificación de Trámites y/o Servicios del Gobierno Municipal.”*

Así mismo de dicha red social se desprende que el Ayuntamiento consideró el Cabildo Abierto como un mecanismo de participación ciudadana, pues en fecha 26 de abril de 2019 realizó la siguiente publicación:

*“Sabes qué es el #CabildoAbierto? Es un mecanismo de participación ciudadana en el cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”*

*De igual forma de las publicaciones realizadas se desprende que el Ayuntamiento realizó al menos 5 sesiones de cabildo abierto pues en fecha 31 de octubre de 2019 realizó la siguiente publicación:*

*“Durante la Quinta Sesión de Cabildo Abierto, vecinos de #TolucaCapital acudieron a este ejercicio de participación ciudadana, con el propósito de presentar propuestas e inquietudes de manera directa a los integrantes del cuerpo edilicio.”*

Por lo que respecta al segundo año de gobierno, este no se encuentra disponible en archivo digital ni en la página oficial del ayuntamiento ni en las de transparencia sin embargo en su página de FB fue localizado el informe respectivo que se rindió en fecha 4 de diciembre de 2020 en el que estuvo presente el Gobernador del Estado de México Lic. Alfredo del Mazo Maza, sin embargo del video disponible en dicha red social no se hace mención sobre información que resulte relevante para el presente trabajo en cuanto a la implementación de los MDD.

Aunado a lo anterior es importante señalar que al consultar la página de IPOMEX en lo relativo a los resultados de los mecanismos de participación ciudadana, durante el “segundo trimestre no se integraron Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia Municipales, debido a la Contingencia Sanitaria, ya que dicha actividad se realiza en campo.”

## **15. XONACATLÁN**

En el primer informe de gobierno se señala que, en dicha administración, tener contacto con la ciudadanía es prioridad del ejecutivo y que para lograr ese acercamiento la oficina de presidencia se atendió en 2019 a 7,000 mil Xonacatlenses de manera personal, escuchando y solventando necesidades de manera directa, señalando de igual forma que se realizaron 1,100 reuniones con vecinos y comerciantes de distintas delegaciones del municipio para escuchar y verificar demandas.

En el informe se incluye un apartado denominado PARTICIPACIÓN CIUDADANA en el que se define como un:

...conjunto de formas de intervenir y ser parte de las decisiones que impulsan el desarrollo local” indicando además que “como complemento de la participación ciudadana, entendemos también el concepto de Transparencia Gubernamental como la decisión de abrir la información del gobierno a la opinión pública y la Rendición de Cuentas como la responsabilidad y obligación de asumir los actos de gobierno, implicando la capacidad de garantizar que las autoridades responda por sus acciones.

En relación al Cabildo Abierto señala que:

...las sesiones de Cabildo Abierto, serán aquellas que se celebren con la finalidad de recibir de manera directa de los ciudadanos, de los representantes de las organizaciones sociales, civiles, de los sectores productivos, de las instituciones académicas, así como de los comités vecinales del municipio, sus propuestas, participaciones, peticiones, opiniones o proyectos respecto a temas de interés general y que sean competencia del municipio...

Indicando además que se realizaron 77 sesiones de cabildo durante el 2019, de las cuales 8% fueron sesiones abiertas.

Respecto a las redes sociales, se desprende que en su página oficial de FB el Ayuntamiento hizo diversas publicaciones relativas a los Foros de Consultas Ciudadanas realizadas para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021.

Así mismo y tomando en consideración las publicaciones realizadas en su página de FB, se desprende que el ayuntamiento realizó al menos 5 sesiones de cabildo abierto, tal y como se desprende de la publicación realizada en fecha 13 de noviembre de 2019.

Y por lo que hace al segundo informe de gobierno éste únicamente fue localizado en la página oficial de FB del ayuntamiento, mismo que fue rendido en fecha 3 de diciembre de 2020, sien embargo del mismo no se desprende información alguna que resulte relevante para la realización del presente trabajo de investigación en cuanto a la implementación de los MDD.

## **16. ZINACANTEPEC**

El primer informe de gobierno cuenta con un apartado denominado: AUDIENCIA PÚBLICA Y CONSULTA POPULAR en el que se establece que:

Preocupados por la problemática social que existe en el municipio, desde el primer día hemos tenido una administración cercana a la sociedad, procurando apoyar a la población más necesitada, prueba de ello son los más de 80 apoyos que se han entregado de manera directa a ciudadanas y ciudadanos de Zinacantepec, entre ellos resaltan apoyos escolares, alimentarios, hospitalarios, de transporte, así como para la realización de eventos culturales y pintura, beneficiando a más de dos mil 218 personas.

Por ti, para Todos, comprometimos un gobierno que escucha y atiende a la población, es así que se puso en marcha el Programa “Diálogo Ciudadano”, a través de los cuales hemos logrado atender de manera directa, rápida y eficaz, 336 peticiones de carácter social y de infraestructura.

Así mismo dicho informe señala que para refrendar su compromiso con la ciudadanía y para fomentar su participación en las decisiones del gobierno se llevaron a cabo 160 reuniones en las 49 delegaciones que conforman el municipio, así como 200 recorridos a diferentes comunidades, escuchando y atendiendo las necesidades de la población y de organizaciones sociales, públicas y privadas; y que con ello, dieron puntual seguimiento a 120 demandas sociales generando un ambiente de gobernabilidad, democracia y paz social.

De la revisión de sus redes sociales se obtuvo que de acuerdo con la publicación realizada en fecha 29 de abril de 2019, se invitó a la ciudadanía a acudir al *“Dialogo Ciudadano” el último martes de cada mes al “Salón del Pueblo”*.

En cuanto al segundo informe de gobierno de la administración pública municipal de Zinacantepec, el documento correspondiente en su apartado correspondiente a “democracia y pluralidad política” señala que durante el segundo año de labores mantuvieron comunicación directa con las autoridades auxiliares, líderes, comerciantes, amas de hogar, jóvenes y población en general para el despacho de los asuntos de gobierno a través de audiencias públicas, giras de trabajo en las localidades y módulos de atención ciudadana.

Desprendiéndose de todo lo anterior que, a pesar de que los municipios del Valle de Toluca prevén varios mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en sus programas de gobierno, la mayoría de éstos no fueron realmente implementados durante los dos primeros años de su gestión (2019 y 2020) y que el mecanismo más implementado por Ayuntamientos lo fue la Audiencia pública y el cabildo abierto, sin embargo y dada la contingencia sanitaria que se presentó desde el año 2020 ha dificultado que se sigan realizando las mismas de manera ordinaria como se habían venido practicando durante el año 2019, es por ello que se considera haya disminuido su implementación durante el 2020, sin embargo hubo ayuntamiento, como en el caso de Metepec, que se adaptaron a dicha situación y fueron capaces de transformar y reinventar la forma de acercarse a la gente mediante la

creación de programas digitales en los que se da seguimiento y atención a las peticiones ciudadanas.

### **Consideraciones de capítulo**

Respecto a la implementación de los MDD y MPC en sus programas de gobierno se concluye que sin importar el partido gobernante, el grado de escolaridad o la experiencia en la administración pública, todos los municipios prevén la existencia de al menos un mecanismo de participación ciudadana, siendo los dos municipios con mayor el número de mecanismos institucionalizados el de Rayón gobernado por MORENA-PT-PES y el de San Antonio la Isla gobernado por PRI (quienes instituyeron 7 mecanismos), mientras que el municipio que menos mecanismos prevé es Oztolotepec gobernado por MORENA-PT-PES con solo un mecanismo.

A pesar de que todos los municipios objeto de estudio prevén al menos un MDD y MPC no todos los mecanismos se encuentran debidamente definidos y menos aún reglamentados para su aplicación en sus programas de gobierno, sino que únicamente se hace alusión de ellos como mecanismos o “instrumentos” de participación ciudadana.

Así mismo se concluye que todos los municipios prevén, en sus programas de gobierno, la existencia de un Consejo de Participación Ciudadana; mientras que ninguno de los municipios analizados refiere o prevé la existencia de la Revocación de Mandato tal vez esto se explicaría debido la dificultad del proceso que implicaría su procedimiento en relación al corto periodo de tres años que duran en el cargo los alcaldes municipales.

Finalmente se considera que, a pesar de que los municipios del Valle de Toluca prevén varios mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en sus programas de gobierno, la mayoría de éstos no fueron implementados durante su gestión en los primeros dos años de gobierno (2019-2020) y que el mecanismo más utilizado por los Ayuntamientos lo fue la Audiencia pública y el cabildo abierto.

## CONCLUSIONES

Es innegable afirmar que las democracias representativas tienen problemas, sin embargo, hay otras que se encuentra en crisis, ya que en sus sistemas democráticos adolecen de déficit de representación, legitimidad y rendición de cuentas, lo que ha derivado en que hoy exista una brecha entre los gobernantes y la ciudadanía, pues existe desconfianza generalizada hacia la clase política. Por su parte, los ciudadanos tampoco se involucran en los asuntos públicos o de sus comunidades, sólo lo hace un segmento, como lo exige la democracia para que funcione vigorosamente.

Los MDD surgen como una posible respuesta a esos problemas de representación ya que lo que pretenden es devolver voz a los ciudadanos para que estos participen de manera más activa en la toma de decisiones gubernamentales, para hacer que se trabaje en conjunto la clase gobernante y la ciudadanía que los ha elegido, creando y proponiendo políticas públicas acordes a las necesidades reales de la sociedad, lo que desde luego implicará un mayor grado de gobernabilidad.

Sin embargo las causas de que se implementen los MDD no siempre son para resolver esos problemas de la democracia representativa, sino que pueden depender del compromiso político de los gobernantes (independientemente del tipo de partido político) para implementarlos, pues de la Numeralia Política señalada en el presente de los municipios estudiados se puede observar que más del 50%, de ellos se encuentran gobernados por la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos de MORENA, PT y PES; el 25% gobernados por el PRI; mientras que el otro 25% son gobernados por distintos partidos de manera individual.

Se observó que sin importar el partido gobernante, todos los municipios prevén la existencia de al menos un mecanismo de participación ciudadana, siendo los dos municipios con mayor el número de mecanismos institucionalizados el de Rayón gobernado por MORENA-PT-PES y el de San Antonio la Isla gobernado por PRI (quienes incorporaron en sus planes de desarrollo 7 mecanismos), mientras que el municipio que menos mecanismos prevé es Ozolotepec gobernado también por MORENA-PT-PES con solo un mecanismo, por lo que no se puede concluir que el partido sea determinante para instituir dichos mecanismos.

Aunado a lo anterior el perfil profesional y experiencia en el servicio público de los presidentes y presidentas municipales parece que tampoco determinan la implementación de dichos mecanismos, pues como pudimos observar éstos cuentan con profesiones diversas, así como distintos grados académicos y experiencias tanto en el sector público y/o privado, sin embargo prevén la existencia de los MDD aunque en mayor o menor medida pero no es posible establecer una relación válida entre dichas situaciones.

En el trazo original de esta investigación se expuso que el argumento central se basaba en que los problemas de diseño institucional (normativas sobre los MDD) y la ausencia de recursos organizacionales, humanos y jurídicos explicaba porque la democracia participativa no ha sido posible en los 16 casos de estudio. Es una mala noticia en términos de mejorar la calidad de la representación, la legitimidad y rendición de cuentas de los gobernantes. Lamentablemente se ha encontrado evidencia de que así es. La fuerza del pasado, la forma de gobernar es tan fuerte en los políticos profesionales que cuando llegan a gobernar tienen dificultades para hacerlo diferente. De hecho, han aprendido a gobernar en condiciones de problemas y crisis de la democracia representativa. No tienen claro, no hay compromiso cívico con la democracia participativa. Parece que la introducen los MDD como una formalidad, pero no como un compromiso con la ciudadanía.

Por lo anterior se considera que, a pesar de que los municipios del Valle de Toluca prevén la existencia de varios mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en sus planes y programas de gobierno, el relativo a los comités o consejos de participación ciudadana atiende a la obligatoriedad de incorporarlos por así exigirlo la normatividad, es decir, para dar cumplimiento una obligación, aunado a que también el marco jurídico tanto a nivel federal como local, imponen al municipio la obligación de que al formular y diseñar sus planes de desarrollo municipal deben implementar los MDD a través de la consulta popular, foros, sin embargo en la práctica se observa que si bien se instituyen diversos de participación ciudadana, estos no siempre son utilizados o implementados para la toma de decisiones gubernamentales.

Ello se considera así pues si bien los ciudadanos intervienen en la elaboración del Plan del Desarrollo Municipal, éstos no dan un seguimiento real a dicho plan de desarrollo y más aún los gobernantes no someten a decisión de la ciudadanía las acciones o políticas de

gobierno, por lo que desde esta perspectiva dichos mecanismos de participación social se traducen en una participación pero únicamente para el efecto de formular el plan de desarrollo municipal, que obedece al principio de planeación democrática, más no en verdaderos mecanismos de participación ciudadana.

Más aún, los gobiernos municipales no programan ni asignan recursos organizacionales, humanos y jurídicos para operar los MDD que dijeron que implementarían desde sus Planes de Desarrollo Municipal y en los Bando Municipales. Es un problema mayor, pues no tiene sentido hacer Planes de Desarrollo en ningún ámbito de gobierno (federal, estatal y municipal) si no hay compromisos financieros de quienes los aprueban para concluir los proyectos que allí están expresados. Hacer Planes es una rutina de inicio de gobierno que tiene poco sentido. Y en esa lógica, los MDD han sido víctimas.

Tomando en consideración los datos recabados en el presente trabajo de investigación se considera que se comprueba el argumento central de que los mecanismos de democracia directa se han incorporado como estrategias de los gobiernos municipales independientemente de los partidos en el gobierno, y que sus problemas de implementación se explican por los defectos de su diseño institucional, de los escasos recursos gubernamentales asignados para su funcionamiento y de su aplicación intermitente y a mayor abundamiento se considera que para que los mecanismos de democracia directa sean realmente implementados de manera exitosa en nuestro país, en el Estado de México y dese luego en el Valle de Toluca.

Se requiere, además de la creación de una Ley de participación ciudadana que brinde certeza sobre dichos mecanismos, la existencia de ordenamientos que los reglamenten, pero también de la voluntad política de los gobernantes por utilizarlos, de escuchar a la gente que los ha elegido, pero también se requiere de una sociedad interesada en los problemas de gobiernos, con una cultura política que les permita conocer sus responsabilidades y derechos como ciudadanos, es decir una sociedad participativa.

Finalmente, es cierto que no se ha dicho la última palabra sobre la implementación de los MDD aun con la evidencia que esta investigación ha encontrado en una región del Estado de México. Otra alternativa, que nos arroja esta investigación, es identificar casos de éxito, no de municipios sino casos o programas a fin de indagar en ellos y aprender sus

experiencias. Incorporar los MDD es un aprendizaje político que ha quedado claro, no llega en tres años, sino requiere maduración entre los gobiernos para que los conciban como mecanismos aliados a la legitimidad de sus gobiernos. Hasta ahora lo ven como una amenaza que viene del exterior y que deben incorporar; lo hacen con poco, muy poco, compromiso político para que efectivamente operen. Como todo proceso político toma tiempo volverlo rutina o práctica gubernamental.

## BIBLIOGRAFÍA

**Alarcón**, Víctor (2002). *Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado*. En: Democracia y formación ciudadana. Judit Bokser et al. México: IEDF.

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

**Arteaga Botello**, Nelson. (2005). Los estudios sobre la zona metropolitana del valle de Toluca: Aproximaciones estructurales y centradas en los actores. *Región y sociedad*, 17(33), 70-105. Recuperado en 04 de enero de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252005000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252005000200003&lng=es&tlng=es).

**Arzaluz**, Socorro (2004). *Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León*. En PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL ÁMBITO LOCAL. Alicia Ziccardi (Coordinadora), México: UNAM, INDESOL, COMECOSO.

**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.

**Coppedge**, Michael y John Gerring *et. al.* (2011) *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach, Perspectives on Politics, Vol. 9 Num. 2, pp. 247-267*.

**Corbetta**, Piergiorgio (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. España: McGraw-Hill.

**De la Calle**, Humberto (2008), “Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp.131-144.

**García Fernández**, Dora (2005), *Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica*, México: Porrúa.

**González**, Rodolfo (2008), “Democracia directa: el caso de Uruguay” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp.171-190.

**Giroux**, Sylvain y Ginette Tremblay, (2011). *Metodología de las ciencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Held**, David. (2007) *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

**King**, Gary *et. al.* (2005). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

**Lijphart, A.** (1971), *Comparative Politics and Comparative Method*, en *American Political Science Review*, LXV, pp.682-693.

**Kaufmann, Bruno** (2008), “Prologo La democratización de la democracia en América Latina y más allá” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp. 9-11.

**Kornblith, Miriam** (2008), “Democracia directa y revocación de mandato en Venezuela” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp.117-130.

**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.

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

**Merkel, Wolfgang** (2015), “Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia” en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Minnaert, Anja y Gustavo Endara** (Coord.) (2015), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Mouffe, Chantal** (2015), “Democracia y representación: una perspectiva agonista” en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Pachano, Simón** (2008), “Democracia directa en Ecuador” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp.145-157.

**Ramírez, Sáiz, Juan Manuel** (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

**Romero, Salvador** (2008), “Democracia directa en Bolivia” en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Pp.159-169.

**Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino** (comp) (2002). *La Comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial.

**Soria Romo, Rigoberto y Sánchez Alvarado, Andrea Karina** (2016). *Mecanismos de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso*. Telos, 18(1), 39-59.[fecha de Consulta

18 de Febrero de 2020]. ISSN: 1317-0570. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=993/99344833004>

**Trujillo**, Patricio (2019), “Consultas y Referéndum Populares ¿Búsqueda de legitimidad política en Ecuador?” en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, ISSN-e 1665-0921, Vol. 18, N°. 60 (enero-junio 2019), 2019, págs. 95-119.

**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.

**Zayas Ornelas**, León David (2007). *Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país*. Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 16(32), 176-204. [fecha de Consulta 18 de Febrero de 2020]. ISSN: 0188-9834. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=859/85903208>

## LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, consultable en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

**Ley orgánica municipal del estado de México**, consultable en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

**Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**, consultable en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

**Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**, consultable en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf>

**Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** consultable en: [http://copladem.edomex.gob.mx/plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo](http://copladem.edomex.gob.mx/plan_nacional_de_desarrollo)

**Planes de Desarrollo Municipales 2019-2021 de los 16 Municipios del Valle de Toluca,**  
consultables en:

[http://copladem.edomex.gob.mx/planeacion\\_municipal](http://copladem.edomex.gob.mx/planeacion_municipal)

**Bandos Municipales 2019 de los 16 Municipios del Valle de Toluca**

[http://legislacion.edomex.gob.mx/bandos\\_municipales2019](http://legislacion.edomex.gob.mx/bandos_municipales2019)

**Bandos Municipales 2020 de los 16 Municipios del Valle de Toluca**

[http://legislacion.edomex.gob.mx/bandos\\_municipales2020](http://legislacion.edomex.gob.mx/bandos_municipales2020)

### FUENTES ELECTRÓNICAS

COESPO (Zonas Metropolitanas del Estado de México)

[http://coespo.edomex.gob.mx/zonas\\_metropolitanas](http://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metropolitanas)

IEEM (Resultados definitivos por Candidato Ganador de la Elección de Miembros de los Ayuntamientos) [https://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)

### PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. Almoloya de Juárez <http://almoloyadejuarez.gob.mx/>
- 2.- Calimaya <https://calimaya.gob.mx/>
- 3.- Chapultepec <http://chapultepec.gob.mx/>
- 4.- Lerma <https://lerma.gob.mx/>
- 5.- Metepec <https://www.metepec.gob.mx/pagina/>
- 6.- Mexicaltzingo <http://mexicaltzingo.gob.mx/>
- 7.- Ocoyoacac <http://ocoyoacac.edomex.gob.mx/>
- 8.- Oztoltepec <https://otzoltepec.gob.mx/>
- 9.- Rayón <https://rayon.gob.mx/>
- 10.- San Antonio la Isla <http://www.sanantoniolaisla.gob.mx/>
- 11.- San Mateo Atenco <http://www.sanmateoatenco.gob.mx/>
- 12.- Temoaya <http://www.temoaya.gob.mx/>
- 13.- Tenango del Valle <http://www.tenangodelvalle.gob.mx/>
- 14.- Toluca <https://www2.toluca.gob.mx/>

- 15.- Xonacatlán <https://www.xonacatlan.gob.mx/>
- 16.- Zinacantepec <https://zinacantepec.gob.mx/administracion2019/>

## REDES SOCIALES

### 1.- Ayuntamiento de Almoloya de Juárez 2019-2021

<https://www.facebook.com/Ayuntamiento.AlmoloyaDeJuarez>

### 2.- Municipio de Calimaya

<https://www.facebook.com/Gob.Municipal.Calimaya/>

3.- La página oficial del Ayuntamiento de Chapultepec no cuenta con un link de Facebook, sin embargo en dicha red social aparece la siguiente página de la administración pasada: Ayuntamiento Chapultepec 2016 – 2018 <https://www.facebook.com/Ayuntamiento-Chapultepec-2016-2018-1030711766949461>

### 4.- Ayuntamiento de Lerma

<https://www.facebook.com/Ayuntamiento-de-Lerma-467953823268730/>

### 5.- Ayuntamiento Metepec

<https://www.facebook.com/AyuntamientoMetepec/>

### 6.- Ayuntamiento de Mexicaltzingo 2019-2021.

<https://www.facebook.com/Ayuntamiento-de-Mexicaltzingo-2019-2021-398458964239647/>

### 7.- Gobierno de Ocoyoacac

<https://www.facebook.com/GobiernodeOcoyoacac/>

### 8.- Ayuntamiento de Oztolotepec 2019-2021

<https://www.facebook.com/Oztolotepec20192021/>

### 9.- H. Ayuntamiento Rayón 2019-2021

<https://www.facebook.com/AyuntamientoRayon2019/posts/595399814709274>

### 10.- Ayuntamiento de San Antonio la Isla 2019-2021

<https://www.facebook.com/AyuntamientoSanAntonioLaIsla/>

### 11.- Ayuntamiento de San Mateo Atenco

<https://www.facebook.com/AyuntamientoDeSanMateoAtenco/?fref=ts>

## **12. Temoaya 2019-2021**

[https://www.facebook.com/AyuntamientodeTemoaya2019/?eid=ARA-psGOcMnooXEXUkdsMUFNxAyV-OQUnLAu3iJksFjlNEa7mtwFAWpVvDcgbb6aw110isI6rFWFNF33&hc\\_ref=ARSZG-BIkYkX1rC39n8Y3VOQW\\_XzV-BCNJkCU4x5GNulx5l16p594mYlafri-\\_U9W4I&fref=nf&\\_xts\\_\\_\[0\]=68.ARA5bkuMpPZOrLXxSUbRq\\_JYjhYFxpDaO42aVCxtXCOgwEBOtNCBp0YhE1bzfO3CtZ3BXFRWuFUPEYMTvZ0HCp-FVNGcgVHa49V347y9TA5DSkPIX\\_PW3ZulUUUboOrob\\_6YlkaIU0XLH0b6i-8x7qRViyS9IsiC8b37OdCVEg0FXIuiPcINEqtIQd5Wpxvkib\\_B5fFLBAeYhBMjwD16vS4D5w8pxVdN03qECWHzXHg-tdSBCxWQRnCI0IFTQVwN9NbMko-zjAkRTVW8lyPDSb5VvwO0XnDQuBleybnTjPrb5DpzTqphvr7o1wAHgemmxXAvKFO4jiWmo0-r8VeAguL3g](https://www.facebook.com/AyuntamientodeTemoaya2019/?eid=ARA-psGOcMnooXEXUkdsMUFNxAyV-OQUnLAu3iJksFjlNEa7mtwFAWpVvDcgbb6aw110isI6rFWFNF33&hc_ref=ARSZG-BIkYkX1rC39n8Y3VOQW_XzV-BCNJkCU4x5GNulx5l16p594mYlafri-_U9W4I&fref=nf&_xts__[0]=68.ARA5bkuMpPZOrLXxSUbRq_JYjhYFxpDaO42aVCxtXCOgwEBOtNCBp0YhE1bzfO3CtZ3BXFRWuFUPEYMTvZ0HCp-FVNGcgVHa49V347y9TA5DSkPIX_PW3ZulUUUboOrob_6YlkaIU0XLH0b6i-8x7qRViyS9IsiC8b37OdCVEg0FXIuiPcINEqtIQd5Wpxvkib_B5fFLBAeYhBMjwD16vS4D5w8pxVdN03qECWHzXHg-tdSBCxWQRnCI0IFTQVwN9NbMko-zjAkRTVW8lyPDSb5VvwO0XnDQuBleybnTjPrb5DpzTqphvr7o1wAHgemmxXAvKFO4jiWmo0-r8VeAguL3g)

## **13.- Ayuntamiento de Tenango del Valle**

[https://www.facebook.com/Ayuntamiento-de-Tenango-del-Valle-242290296671691/?ref=page\\_internal&mt\\_nav=0&locale2=es\\_LA](https://www.facebook.com/Ayuntamiento-de-Tenango-del-Valle-242290296671691/?ref=page_internal&mt_nav=0&locale2=es_LA)

## **14.- Municipio de Toluca**

<https://www.facebook.com/H.AyuntamientoDeToluca/>

## **15.- Ayuntamiento de Xonacatlán**

<https://www.facebook.com/GobiernoXonacatlan/posts/403275850607737>

## **16.- Ayuntamiento de Zinacantepec**

<https://www.facebook.com/AyuntamientoDeZinacantepec/>

## ANEXOS

### Anexo 1. Modelos de democracia en David Held

| Modelo/periodo   | Principio justificativo  | Principales características  | Condiciones generales   |
|--|--|--|---|
| <b>Democracia clásica:</b> Atenas                      | Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y ser a su vez gobernados.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial.</li> <li>- La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano.</li> <li>- Existen múltiples métodos de selección para los cargos públicos (elección directa, sorteo, rotación).</li> <li>- Mandatos breves para todos los puestos.</li> <li>- Los servicios públicos están remunerados.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudad-estado pequeña.</li> <li>- Economía de esclavitud, que deja tiempo “libre” para los ciudadanos.</li> <li>- Trabajo doméstico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera a los hombres para los deberes públicos.</li> <li>- Restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño.</li> </ul>   |
| <b>El republicanismo: Republicanismo protector</b>     | La participación política es una condición esencial de la libertad personal; si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos, serán dominados por otros.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equilibrio de poder entre “el pueblo”, la aristocracia y la monarquía, vinculado a una constitución mixta o un gobierno mixto., con la condición de que todas las principales fuerzas políticas desempeñen un papel activo en la vida pública.</li> <li>- Participación ciudadana lograda mediante diferentes mecanismos posibles, incluida la elección de cónsules o representantes integrados en consejos de gobierno.</li> <li>- Libertad de expresión y asociación.</li> <li>- Imperio de la Ley.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pequeña comunidad urbana.</li> <li>- Mantenimiento del culto religioso.</li> <li>- Sociedad de artesanos y comerciantes independientes.</li> <li>- Exclusión de las mujeres, los trabajadores agrícolas y los “familiares a cargo” de la política.</li> </ul>  |
| <b>El republicanismo: Republicanismo desarrollista</b> | Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica, para que nadie pueda ser amo de nadie y para que todos puedan disfrutar de igualdad libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo.              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Separación de las funciones legislativa y ejecutiva.</li> <li>- El poder legislativo está construido por la participación directa de los ciudadanos en reuniones públicas.</li> <li>- La unanimidad en asuntos públicos se considera deseable, pero en caso de desacuerdo se acepta la regla de la mayoría de los votantes.</li> <li>- Los puestos del ejecutivo están en manos de “magistrados” o “administradores”.</li> <li>- El ejecutivo es nombrado bien por elección directa, bien por sorteo.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidades pequeñas no industriales.</li> <li>- Distribución de la propiedad privada entre muchos; la ciudadanía depende de la posesión de propiedades, es decir, una sociedad de productores independientes.</li> <li>- El servicio doméstico de las mujeres, que deja tiempo libre a los varones para el trabajo (no doméstico) y la política.</li> </ul> |
| <b>Democracia liberal: Democracia protectora</b>       | Los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como frente a sus semejantes, para asegurarse de que los que los gobiernan lleven a cabo políticas que correspondan a los intereses de los ciudadanos en su conjunto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La soberanía reside en último término en el pueblo, pero se confiere a los representantes que pueden ejercer legítimamente las funciones del estado.</li> <li>- Las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer la responsabilidad de los que gobiernan.</li> <li>- Los poderes del estado deben ser impersonales, a saber, deben estar legalmente circunscritos y divididos en ejecutivo, legislativo y judicial.</li> <li>- Carácter central del constitucionalismo, para garantizar la libertad frente al trato arbitrario y la igualdad ante la ley, en forma de derechos políticos y civiles, o libertades, sobre todo aquellos relacionados con la libertad de palabra, expresión, asociación, voto y creencia.</li> <li>- Separación del estado de la sociedad civil.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de una sociedad políticamente autónoma.</li> <li>- Propiedad privada de los medios de producción.</li> <li>- Economía de mercado competitiva.</li> <li>- Familia patriarcal.</li> <li>- Nación-estado con extenso territorio.</li> </ul>  |
| <b>Democracia liberal:</b>                             | - La participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los  | - La soberanía popular con el sufragio universal (junto con un sistema “proporcional” en el reparto de votos).   | Una sociedad civil independiente con la mínima interferencia del estado.  |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p><b>Democracia desarrollista</b></p>        | <p>intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. La política es esencial para la expansión “más alta y armoniosa” de las capacidades individuales.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno representativo (liderazgo electo, elecciones periódicas, voto secreto, etc.).</li> <li>- Frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del estado, así como la promoción de los derechos individuales.</li> <li>- Demarcación clara de la asamblea parlamentaria y la burocracia pública, es decir, separación entre las funciones de los elegidos y las de los administradores especialistas (expertos).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una economía de mercado competitiva.</li> <li>- Posing y control privado de los medios de producción, junto con experimentos con formas de propiedad “comunitaria” o cooperativa.</li> <li>- Emancipación de la mujer, pero preservación, en general, de la tradicional división del trabajo doméstico.</li> <li>- Un sistema de naciones-estado con relaciones internacionales desarrolladas.</li> </ul>   |
| <p><b>La democracia directa</b></p>           | <p>- El “libre desarrollo de todos” sólo puede alcanzarse con “el libre desarrollo de cada uno”. La libertad exige el fin de la explotación y, en último término, la plena igualdad política y económica; únicamente la igualdad puede garantizar las condiciones para la realización de la potencialidad de todos los seres humanos, de tal forma que “cada uno pueda dar” según su capacidad y “recibir según su necesidad”.</p> | <p><b>Socialismo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las cuestiones públicas deben ser reguladas por Comuna(s) o consejo(s) organizados en una estructura piramidal.</li> <li>- El personal del gobierno, los magistrados y los administradores están sujetos a frecuentes elecciones, al mando de su comunidad, y a ser revocados.</li> <li>- La milicia popular mantiene el nuevo orden político sujeto al control de la comunidad.</li> </ul> <p><b>Comunismo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El “gobierno” y la “política” en todas sus formas dejan paso a la autorregulación.</li> <li>- Todas las cuestiones públicas se resuelven colectivamente.</li> <li>- El consenso es el principio de decisión en todas las cuestiones públicas.</li> <li>- Distribución del resto de las tareas administrativas por rotación y elección.</li> <li>- Sustitución de todas las fuerzas armadas y coercitivas por el autocontrol.</li> </ul> | <p><b>Socialismo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de la clase obrera.</li> <li>- Derrota de la burguesía.</li> <li>- Fin de los privilegios de clase.</li> <li>- Desarrollo substancial de las fuerzas de producción, de tal forma que las necesidades básicas estén cubiertas y las personas tengan suficiente tiempo para desarrollar actividades no laborales.</li> <li>- Integración progresiva del estado y la sociedad.</li> </ul> <p><b>Comunismo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Todo vestigio de las clases desaparece.</li> <li>- Desaparición de la escasez y abolición de la propiedad privada.</li> <li>- Eliminación de los mercados, del intercambio y del dinero.</li> <li>- Fin de la división social del trabajo.</li> </ul> |
| <p><b>Democracia elitista competitiva</b></p> | <p>Método de selección de una élite política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte.</li> <li>- Competencia entre élites y partidos políticos rivales.</li> <li>- Dominio del parlamento por los partidos políticos.</li> <li>- Carácter central del liderazgo político.</li> <li>- Burocracia: una administración independientemente y bien formada.</li> <li>- Límites constitucionales y prácticos al “margen efectivo de decisión política”</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedad industrial.</li> <li>- Modelo de conflicto social y político fragmentado.</li> <li>- Electorado pobremente informado y/o emotivo.</li> <li>- Una cultura política que tolera las diferencias de opinión.</li> <li>- Surgimiento de estratos de expertos y gerentes técnicamente cualificados.</li> <li>- Competencia entre los estados por el poder y las ventajas en el sistema internacional.</li> </ul>   |
| <p><b>Pluralismo</b></p>                      | <p>Garantiza el gobierno de las minorías y, por lo tanto, la libertad política. Obstáculo fundamental al desarrollo de facciones excesivamente poderosas y de un estado insensible.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos del ciudadano, incluido una persona-un voto, la libertad de expresión, la libertad de organización.</li> <li>- Un sistema de frenos y contrapesos entre el legislativo, el ejecutivo, el poder judicial y la administración burocrática.</li> <li>- Sistema electoral competitivo con (al menos) dos partidos.</li> </ul> <p><b>Pluralismo clásico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abanico diverso de grupos de interés (solapados), que busca influencia política.</li> <li>- El gobierno media y juzga entre las distintas demandas.</li> </ul>  | <p><b>Pluralismo clásico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El poder es compartido e intercambiado entre numerosos grupos de la sociedad.</li> <li>- Amplia base de recursos de distinto tipo, dispersos a lo largo de la población.</li> <li>- Equilibrio suficiente entre los ciudadanos activos y los pasivos, como para garantizar la estabilidad política.</li> <li>- Marco internacional que sustenta las normas de las sociedades pluralistas y de libre mercado.</li> </ul> <p><b>Neopluralismo:</b></p>  |

|                                 |  |   |  |
|---------------------------------|--|---|--|
|                                 |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las normas constitucionales están inmersas en una cultura política que las respalda.</li> </ul> <p><b>Neopluralismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Múltiples grupos de presión, pero una agenda política sesgada hacia el poder de las corporaciones económicas.</li> <li>- El estado, y sus departamentos, persiguen sus propios intereses sectoriales.</li> <li>- Las normas constitucionales funcionan en un contexto de culturas políticas diversas y un sistema de recursos económicos radicalmente desigual.</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El poder es atacado por numerosos grupos.</li> <li>- La escasa base de recursos de muchos grupos impide una participación política plena.</li> <li>- La distribución del poder socioeconómico proporciona oportunidades y límites para las oposiciones políticas.</li> <li>- Participación desigual en la política: gobierno insuficientemente accesible.</li> <li>- Orden internacional comprometido por poderosos intereses económicos multinacionales y estados dominantes.</li> </ul>   |
| <b>Democracia legal</b>         | <p>El principio de la mayoría es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por lo tanto, de mantener la libertad.</p> <p>Para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de la libertad e iniciativa individual, el gobierno de la mayoría, con el fin de funcionar de una forma justa y sabia, debe circunscribirse al imperio de la ley.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un estado constitucional (modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona que incluya una clara división de poderes).</li> <li>- Imperio de la Ley.</li> <li>- Intervención mínima del estado en la sociedad civil y en la vida privada.</li> <li>- Una sociedad de libre mercado lo más extensa posible.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un liderazgo político efectivo guiado por los principios liberales.</li> <li>- Reducción al mínimo de la excesiva regulación burocrática.</li> <li>- Restricción del papel de los grupos de interés (los sindicatos, por ejemplo).</li> <li>- Reducción al mínimo (erradicación, si fuera posible) de la amenaza del colectivismo de todo tipo.</li> </ul>  |
| <b>Democracia participativa</b> | <p>El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una “sociedad participativa”, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación directa de los ciudadanos en las regulaciones de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.</li> <li>- Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.</li> <li>- Funcionamiento de los “partidos participativos” en la estructura parlamentaria o del congreso.</li> <li>- Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad, de experimentar con formas políticas.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales.</li> <li>- Reducción (erradicación, de ser posible), en la vida política y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.</li> <li>- Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas.</li> <li>- Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar las oportunidades de participar.</li> </ul> |
| <b>Democracia deliberativa</b>  | <p>Las condiciones de la asociación política avanzan mediante el consentimiento libre y razonado de sus ciudadanos. La “justificabilidad mutua” de las decisiones políticas es la base legítima para buscar soluciones a los problemas colectivos.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas deliberativas, días de deliberación, jurados de ciudadanos.</li> <li>- Iniciativas de administración electrónica desde informes completos en línea, hasta el acceso a los representantes.</li> <li>- Programas de democracia electrónica incluyendo foros públicos en línea.</li> <li>- análisis de grupo y creación de propuestas políticas.</li> <li>- Deliberación en la vida pública, desde microforos hasta ubicaciones transnacionales.</li> <li>- Nuevos usos de referendos vinculados a las encuestas deliberativas, etc.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluralismo de valores.</li> <li>- Programa intenso de educación cívica.</li> <li>- Cultura e instituciones públicas que respaldan el desarrollo de preferencias “matizadas” y “maduradas”.</li> <li>- Financiación pública de organismos y prácticas de deliberación y de asociaciones secundarias que los respalden.</li> </ul>  |
| <b>Autonomía democrática</b>    | <p>Los individuos deberán disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) para especificar el marco que</p>   | <p><b>Estado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principio de autonomía incorporado a la constitución a la declaración de derechos.</li> <li>- Estructura parlamentaria o congreso (organizada en torno a dos cámaras basadas en Representación Proporcional).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información libre y abierta para garantizar decisiones informadas respecto a las cuestiones públicas.</li> <li>- Uso de los mecanismos democráticos de deliberación y de los procedimientos de las encuestas</li> </ul>   |

|                                      |  |  |  |
|--------------------------------------|--|--|--|
|                                      | <p>genera y limita las oportunidades a su disposición; esto es, deberían ser libres e iguales en procesos de deliberación sobre las condiciones de su propia vida y en la determinación de éstas condiciones, siempre y cuando no empleen este marco para negar a los demás sus derechos.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema judicial que incluya foros especializados para examinar la interpretación de los derechos (Representación Estadística).</li> <li>- Sistema competitivo de partidos (reformado por la refinanciación pública y Participación Directa de un conjunto determinado de ciudadanos).</li> <li>- Servicios administrativos centrales y locales, organizados internamente para incluir elementos de Participación Directa, con el requisito de coordinar las demandas del “usuario local”.</li> </ul> <p><b>Sociedad Civil:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversidad de tipos de familias y fuentes de información, instituciones culturales, grupos de consumidores, etc.</li> <li>- Servicios comunitarios, como el cuidado de niños, los centros de saludos o la educación organizados internamente para incluir elementos de Participación Directa, estableciendo las prioridades de los usuarios.</li> <li>- Desarrollo y experimentación de diferentes tipos de empresas autodirigidas.</li> <li>- Diversas formas de empresas privadas para promover la innovación y la flexibilidad económica.</li> </ul>  | <p>deliberativas para reforzar el proceso de participación bien informada.</p> <p>Objetivos regularizadores de la economía establecidos por el gobierno en debate con agentes públicos y privados, pero extensa regulación por parte del mercado de los bienes y el trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidación de las normas de gobierno en materia de trabajo, bienestar, salud y medio ambiente en la dinámica operativa de las empresas.</li> <li>- Reducción al mínimo de los innumerables centros de poder en la vida pública y privada.</li> <li>- Mantenimiento de un marco institucional receptivo a los experimentos con las formas organizativas.</li> </ul>  |
| <p><b>Democracia cosmopolita</b></p> | <p>En un mundo caracterizado por las relaciones regionales y mundiales cada vez más intensas con un marcado solapamiento de las “comunidades de destino”, es necesario afianzar el principio de la autonomía en las redes regionales y globales, así como en la política local y nacional.</p> | <p><b>Política/gobierno</b></p> <p><b>A corto plazo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma de las principales instituciones de gobierno de la ONU, tales como el consejo de Seguridad (para dar a los países en desarrollo una voz significativa y una capacidad de decisión efectiva).</li> <li>- Creación de una segunda asamblea de Naciones Unidas (a partir de una convención constitucional internacional).</li> <li>- Intensificación de la regionalización política (Unión Europea y otras regiones). Y recurso a los referendos transnacionales.</li> <li>- Creación de un nuevo Tribunal Internacional de Derechos Humanos. Jurisdicción vinculante ante el Tribunal Internacional.</li> <li>- Establecimiento de una fuerza militar internacional, responsable y eficaz.</li> </ul> <p><b>A largo plazo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva carta de derechos y obligaciones vinculada a diferentes ámbitos del poder económico, social y político.</li> <li>- Parlamento mundial (con limitada capacidad recaudatoria) conectado con las regiones, las naciones y las ciudades.</li> <li>- Disociación de los intereses políticos y económicos; financiación pública de las asambleas de deliberación y los procesos electorales.</li> <li>- Sistema mundial interconectado, que abarque elementos de derecho penal y civil.</li> <li>- Continua transferencia de una creciente proporción de la capacidad coercitiva de las naciones-estado hacia instituciones regionales y mundiales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuo desarrollo del intercambio regional, internacional y mundial de recursos y redes de interacción.</li> <li>- Reconocimiento por un número cada vez mayor de personas de la creciente interconexión de las comunidades políticas en diversos ámbitos (social, cultural, económico, medioambiental).</li> <li>- Desarrollo de la consciencia del solapamiento de la “suerte colectiva” que requiere soluciones democráticas colectivas (en los niveles local, nacional, regional y mundial).</li> <li>- Afianzamiento de los derechos y obligaciones democráticos en la elaboración y el cumplimiento de la Ley nacional, regional e internacional.</li> <li>- Transferencia de una proporción cada vez mayor de la capacidad coercitiva militar de las naciones hacia organismos e instituciones transnacionales con la pretensión última de la desmilitarización y la superación del sistema de guerra de los estados.</li> </ul> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | <p><b>Economía/sociedad civil</b></p> <p><b>A corto plazo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a soluciones no estatales y no mercantiles en la organización de la sociedad civil.</li> <li>- Experimentación sistemática de diferentes formas organizativas democráticas en la economía.</li> <li>- Provisión de recursos a quienes ocupen las posiciones sociales más vulnerables, para defender y articular sus intereses.</li> </ul> <p><b>A largo plazo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de una diversidad de asociaciones y grupos autogestionados en la sociedad civil.</li> <li>- Economía multisectorial y pluralización de las pautas de propiedad y posesión.</li> <li>- Prioridades de inversión en el marco público fijadas mediante deliberación general y decisión gubernamental, pero amplia regulación mercantil del resto de los bienes y del trabajo.</li> </ul> |  |
|--|--|--|--|

**Fuente:** Elaboración propia con base en los resúmenes de David Held en su libro: “Modelos de democracia” (2007).

## **Anexo 2. Preguntas de solicitud de información SAIMEX**

Por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8o de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y 5 párrafos décimo séptimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo cuarto fracciones I y III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la manera más atenta y respetuosa, solicito tenga a bien informar:

- 1. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana y demás mecanismos de participación que han sido utilizados por la actual administración municipal en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones?**

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en la fracción XLI del artículo 92 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, para lo cual además solicito tenga bien informar y/o dar contestación a lo siguiente:

2. ¿Cuántos años en las áreas de planeación municipal tiene el titular, encargado o responsable de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento?
3. ¿Cuál fue el presupuesto destinado por el ayuntamiento para el área de planeación municipal para el ejercicio fiscal 2019?
4. Del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2019 al área de planeación municipal, ¿qué cantidad se destinó para implementar la participación ciudadana en el municipio?
5. ¿Cuál fue el presupuesto destinado por el ayuntamiento para el área de planeación municipal para el ejercicio fiscal 2020?
6. Del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2020 al área de planeación municipal, ¿qué cantidad se destinó para implementar la participación ciudadana en el municipio?
7. ¿Cuántos servidores públicos laboran actualmente en el área de planeación municipal?
8. De los servidores públicos que laboran actualmente en el área de planeación municipal ¿Cuántos servidores públicos están destinados a la implementación de la participación ciudadana?
9. ¿Cuáles son las áreas o departamentos del Ayuntamiento encargados de fomentar las consultas y la participación ciudadana en el municipio?
10. ¿Cuáles son los motivos por los que el Ayuntamiento incorporó a su plan de desarrollo municipal 2019-2021 los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana y/o participación social?
11. ¿Por qué motivo el Ayuntamiento incorporó al bando municipal 2019 los mecanismos y/o instrumentos de participación ciudadana y/o de participación social?

12. ¿Por qué motivo el Ayuntamiento incorporó al bando municipal 2020 los mecanismos y/o instrumentos de participación ciudadana y/o de participación social?
13. ¿Cuáles son los ordenamientos legales (marco jurídico) en que se basó el Ayuntamiento para incorporar la participación ciudadana en el gobierno municipal?
14. ¿Cuál o cuáles de los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana que se mencionan a continuación están previstos por el gobierno municipal? a) consulta popular y/o ciudadana, referéndum, c) plebiscito; d) iniciativa ciudadana y/o popular; e) comités y/o consejos de participación ciudadana; f) audiencias ciudadanas; g) presupuestos participativos.
15. ¿Qué otros mecanismos o instrumentos de participación ciudadana se encuentran previstos o reglamentados en la actual administración municipal?
16. ¿De qué manera el Ayuntamiento dio a conocer a la ciudadanía los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana incorporados en sus planes y programas de gobierno?
17. ¿La actual administración pública municipal ha utilizado los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana establecidos en el plan de desarrollo municipal y bandos municipales para la toma de decisiones gubernamentales?
18. En el actual gobierno municipal ¿cuántas veces se ha hecho uso de los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana en la administración pública?
19. ¿Qué mecanismos o instrumentos de participación ciudadana se han utilizado en la actual administración pública municipal?
20. ¿Cuál es el objetivo principal por el que el gobierno municipal ha utilizado los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana?
21. Además de la autoridad municipal ¿qué otros actores (sujetos) están interviniendo y/o fomentando la implementación de los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana en el gobierno?
22. En caso de haber utilizado o implementado algún mecanismo o instrumento de participación ciudadana ¿a través de qué medios fue que el gobierno municipal convocó a la ciudadanía a participar en el ejercicio del mismo?