



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
EL DISTRITO FEDERAL: 1995-2015. AVANCES Y
RETROCESOS**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

RENÉ LÓPEZ DE LA TORRE

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Ciudad de México, julio, 2016



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) René López De La Torre, matrícula(s) 2123012280, con el título de “Los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal: 1995-2015. Avances y retrocesos”, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad. Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. Alberto Escamilla Cadena

L e c t o r

Dra. María Eugenia Valdés Vega

Fecha: 27 de Junio de 2016

Trim: 16P

No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	1
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	2
CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y CONSULTAS POPULARES.....	7
Introducción.....	7
Democracia.....	8
Crisis de Representación Política.....	15
Democracia participativa y participación ciudadana.....	17
Cultura política y capital social.....	19
Distinción entre ciudadanía, pueblo y sociedad civil.....	22
Mecanismos de la democracia participativa (semi-directa) a analizar.....	26
Conclusión.....	29
CAPÍTULO 2: EL REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL: LOS MÉTODOS TRADICIONALES DE PARTICIPACIÓN.....	30
Introducción.....	30
Contexto regional y nacional: los antecedentes de la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	31
Contexto local: los antecedentes de la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	44
Análisis de los mecanismos de participación ciudadana: ¿Avances o estancamiento en la participación y acción institucional?.....	51
Conclusiones.....	68
CAPÍTULO 3: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL: EL MÉTODO INNOVADOR DE PARTICIPACIÓN.....	69
Introducción.....	69
Contextos regionales y nacionales: los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal.....	70
Contexto local: los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal... ..	87
Presupuesto Participativo en el Distrito Federal: ¿Un mecanismo de participación ciudadana innovador?.....	99
Conclusión.....	130
CONCLUSIONES GENERALES: ¿Qué esperar tras la reforma política que da origen a la Ciudad de México (CDMX)?.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	136

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer, en primer lugar, a mis padres por el apoyo incondicional que me han brindado toda mi vida. A mi hermano, Carlos Fernando, que fue una gran influencia para tomar la decisión de estudiar la carrera de Ciencia Política. A toda mi familia, a cada uno de ellos, gracias por su apoyo en tiempos de abundancia y carestía.

Extiendo mi profundo reconocimiento y agradecimiento a todos mis maestros en quienes recayó la labor de revisar, comentar y criticar la presente investigación. Al doctor Alberto Escamilla Cadena, por aceptar dirigirme, a la doctora María Eugenia Valdés Vega, por sus comentarios que me permitieron formar el proyecto de investigación que fue la base de esta investigación. A todos los que, en su momento, ayudaron con sus gratos comentarios para fortalecer a la misma, gracias.

Quiero agradecer al resto de mis maestros que tuve a lo largo de la carrera y que me ayudaron a crecer como estudiante universitario y como persona. Sin duda alguna, de todos y cada uno de ellos me llevo mucho aprendizaje sobre los diversos temas que rodean a la política, pero, sobre todo, me llevo el aspecto humano del aprendizaje: la humildad.

A todos mis amigas y amigos, hermanas y hermanos que considero parte de mi familia y que sé cuento con ellos en las buenas y en las malas. A Katia, Vladimir, Fabiola, Luis, Luis Javier, Karla Selene, Karla, Felipe, Estefanía, José Alberto, Claudia, Fabiola, Noemí, Viridiana, Paulina, Johana, Alejandro, René, Beto, Julio, Eduardo, Yolotzín, Rodolfo, David, Nadia, Karen, Alejandro, Abril y Priscila.

También el presente agradecimiento va a mis queridos amigos de la primaria, secundaria y preparatoria que, durante este tiempo, tuve la oportunidad de verlos y conocerlos más a profundidad. Gracias por ser, a pesar del tiempo transcurrido, parte de mi familia. Gracias a todos ustedes.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Entre el año de 1995 y el año de 2015, en el Distrito Federal, se llevaron a cabo diversas medidas legales que buscaron incentivar la participación ciudadana en la capital del país. Desde entonces, con la formulación de la primera ley de participación ciudadana, hasta la fecha de esta investigación se han realizado varios procesos de consulta ciudadana que han sido organizados, en su mayoría, por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

La presente investigación estudia los procesos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, los cuales, son los ejemplos más palpables en nuestro país de un proceso de construcción hacia la democracia participativa tras el periodo de control político-corporativo que se hacía en la ciudad. Son varios los procesos y conclusiones que se derivan de ello, por lo cual, la presente investigación fue dividida en tres capítulos.

En el primer capítulo se realiza un análisis teórico sobre los diversos conceptos y posturas ideológicas que convergen en el tema de la presente investigación. El motivo que justifica este capítulo es comprender la serie de conceptos y visiones que se tienen alrededor del tema que, de alguna forma, ha ido formando una aceptación o crítica al uso de los mismos mecanismos. Dentro del mismo capítulo, se busca hacer un análisis de las posturas a favor y contra de los mecanismos al considerarlos como fundamental para el desarrollo de políticas públicas de diverso corte que pueden beneficiar o perjudicar al desarrollo de una ciudad, un estado o, incluso, un país.

En el segundo capítulo se presenta un análisis del mecanismo del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Para una mayor comprensión de los mismos, el capítulo se dividió en tres apartados: en el primero, se analiza el contexto regional, a nivel latinoamericano, y a nivel nacional donde se explica el proceso de aplicación e institucionalización de los tres mecanismos.

En el segundo apartado se analiza el contexto local, partiendo de un análisis breve de la historia política del Distrito Federal a partir de 1928 y que, cuyo proceso de

democratización, nos lleva a un primer subapartado referente a la institucionalización y reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que, desde 1995, ha sido reformada en tres ocasiones fundamentales.

En el tercer apartado se reflexionará acerca de los procesos que han existido de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal, en los cuales, se han propuesto tres subapartados en cada uno para analizar, en primer lugar, el marco normativo que los rige; en segundo lugar los procesos que se han llevado desde el momento de la convocatoria hasta los resultados de los mismos y, por último, el análisis del impacto de los medios de comunicación en la difusión de los procesos de consulta.

En el tercer y último capítulo abarca el proceso de consulta ciudadana por la vía del presupuesto participativo a través de tres apartados. En el primero se analiza el contexto mundial, regional y local de la aplicación del presupuesto participativo, el cual, cuenta con cuatro subapartados: el primero analiza una profunda definición de presupuesto participativo para, posteriormente, analizar el caso de Porto Alegre, Brasil que ha sido la experiencia para todo el mundo en la materia.

En el tercer subapartado se analizan los factores de éxito y fracaso que pueden derivarse en el proceso de presupuesto participativo para, finalmente, establecer las experiencias internacionales relativas a la consulta ciudadana de presupuesto participativo.

En el segundo apartado se hace una reflexión profunda sobre el contexto local del presupuesto participativo, en el cual, se rescatan cuatro subapartados que corresponden a las tres experiencias locales que tuvieron ejercicios de presupuesto participativo para, finalmente, establecer las lecciones que habían dejado estos ejercicios en las ciudades mexicanas que se analizaron.

En el tercer y último apartado se analizan, a través de tres subapartados previos, los procesos de la delegación Tlalpan e Iztapalapa que se dieron como antecedente a La Ley de Participación Ciudadana de 2010 que, como tercer

subapartado, se indaga sobre el proceso de institucionalización del mecanismo y el proceso legal-institucional que sigue al mismo.

Los siguientes tres subapartados siguen la misma estructura derivada del capítulo dos para el análisis de los mecanismos de participación ciudadana. En primer lugar, se analizará el marco normativo para, posteriormente, analizar los procesos de consulta en materia de presupuesto participativo que se han llevado para, finalmente, hacer el análisis del impacto de los medios de comunicación en la difusión de los procesos de consulta.

Para comprender a mayor cabalidad la presente investigación, se estableció la ubicación espacial en el Distrito Federal, México por ser la ciudad central del análisis de los mecanismos de participación ciudadana que se practican en la misma en un periodo temporal delimitado de 1995 a 2015, con el fin de establecer los avances desde la primera Ley de Participación Ciudadana hasta la última consulta ciudadana que se había realizado a la fecha de la presente investigación. Todo ello está sustentado bajo la consideración pertinente de un traslado en el tiempo más atrás para explicar causas y contextos de los procesos.

La pregunta de investigación, que es la base esencial de la presente investigación, se formuló de la siguiente manera: *Si la crisis de representación y de legitimidad en la democracia moderna genera la implementación de medios de democracia participativa para amortiguar la presión social que ello genera, ¿Cuál es el grado o nivel de interés de los ciudadanos del Distrito Federal por participar en los procesos de participación ciudadana, promovidos por las instituciones locales?*

La hipótesis que busca responder la pregunta anterior se refiere a que *la actitud de sus ciudadanos es positiva, pero eso no se refleja en sus niveles de participación real en los procesos de consulta popular implementados por las instituciones locales a causa del marco normativo inadecuado y una escasa difusión.*

Todo lo anteriormente dicho implica una descripción concisa pero exhaustiva de los procesos de consulta ciudadana y su involucramiento con la ciudadanía

misma, reflejada en su nivel de participación. En la conclusión general se retomará la hipótesis planteada y se hacen consideraciones finales a la misma para determinar su factibilidad.

El objetivo central de esta investigación, como se ha dicho, fue demostrar que, aunque la actitud política de los ciudadanos del D.F. es positiva frente a los procesos de participación ciudadana, no tiene reflejo en una participación real debido al marco normativo inadecuado y la escasa difusión por parte de las instituciones. Por ello, a través de los objetivos particulares, se siguió una guía abarcando las siguientes consideraciones:

- Analizar las diversas formas de organización social que interactúan en la ciudad y/o delegación en el marco de propuestas de participación ciudadana.
- Indagar cuantas y cuales han sido las iniciativas propuestas por parte de ciudadanos organizados, ALDF, Jefe de Gobierno y el Instituto Electoral del Distrito Federal y el proceso que siguieron.
- Establecer un análisis crítico la ley de participación ciudadana del D.F.
- Observar y analizar el comportamiento que tienen los institutos locales y medios de comunicación en torno a la difusión de la consulta popular, de acuerdo al papel que les asigna la ley, si es el caso.

La investigación encuentra su justificación en que, en la actualidad, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones colectivas, sea en elecciones o consultas populares, es de vital importancia, ya que se trata de una expresión histórica que refleja que el ciudadano es parte fundamental de la construcción de su entorno social y refleja, además, el ejercicio práctico de un derecho político fundamental que solo existe en una democracia madura.

La participación ciudadana en los procesos de consultas populares ha reabierto el debate de permitir y promocionar los procesos de la llamada “democracia semi-directa”, la cual, complementa a la representación política y que, a visión de los

detractores de la misma, complican los acuerdos y el orden legal y programático de las acciones de gobierno.

Se ha considerado importante, en la ciencia política, promover la participación ciudadana como una política fundamental para generar consensos plenos y mejorar la comunicación en la relación que existe entre los representantes y representados, pero principalmente que la participación ciudadana sea más amplia, plural y diversificada a los ámbitos de toma de decisiones, evitando con mayor agudeza, la falta de representación política, a fin de que toda iniciativa llevada a cabo beneficie a una comunidad en particular y garantizando una de las bases de una democracia plena y madura: el bienestar común.

La metodología que se siguió fue el estudio primordial de fuentes secundarias, principalmente documental, la cual, ha permitido la recopilación de información para elaborar un marco teórico conceptual entorno a la investigación de las consultas populares y la puesta en práctica de los mismos. El estudio de las fuentes primarias poseyó una gran fuente de valor para la presente investigación al mencionar, no reinterpretar, las declaraciones de los actores políticos en el momento de la realización de las consultas populares.

Respecto a los recursos utilizados para la presente investigación, se usaron fuentes bibliográficas y hemerográficas que, principalmente estas últimas, gracias a la fuente del Internet, se obtuvieron valiosos artículos de opinión e información derivada del Sistema de Transparencia del Distrito Federal (INFODF) que permitió complementar a la disponible en fuentes bibliográficas.

A modo de conclusión, esta investigación realizada en un periodo de más de un año, pretende acercar a todo aquel interesado en la vida política del otrora Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en temas de coyuntura que, en una consideración personal, han sido poco estudiados y/o analizados. Sin más, espero que sea del agrado e interés del lector y que esta, con su pequeña aportación, sea parte de un renovado interés por el estudio de la democracia participativa y todo lo que ello conlleva para la vida política, económica y social de nuestras ciudades.

CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y CONSULTAS POPULARES

Introducción

La consulta popular forma parte de la gama de instrumentos de la democracia participativa, la cual, funciona complementariamente a la democracia representativa (la forma moderna y actual de la democracia) y tiene un objetivo específico: darle espacio de participación a la ciudadanía y trascender más allá del sufragio en los procesos electorales.

Las consultas populares son el mecanismo que tienen los ciudadanos para expresar su opinión acerca de algún proyecto o tema en particular y que son impulsadas por las autoridades gubernamentales, los órganos legislativos e incluso, por los mismos ciudadanos con el fin de mejorar la relación que existe entre los gobernantes y gobernados, formando así un binomio dinámico y real de acción, permitiendo subsanar la falta de representatividad enmarcada en las democracias modernas.

El presente capítulo busca analizar las diferentes posturas ideológicas y las corrientes de pensamiento que han influido sobre las consultas populares, la visión que se tienen de ellas y el uso programático de las mismas. No se puede entender el uso actual de la consulta si no analizamos un proceso histórico-ideológico previo que nos permita captar el debate que cierne entre su uso y la efectividad del mismo.

Para comprender el tema de la consulta popular es necesario analizar, en primer lugar, el significado de *democracia* e inmediatamente establecer la distinción entre *democracia directa* y *democracia representativa*. Inmediatamente se enfocará el análisis en la *crisis de representación política* y cuya respuesta está enfocada en la *democracia participativa*; posteriormente, se indagarán los efectos de la *cultura política* y el *capital social* que impregnan en la misma. Por último, se examinarán algunos de los instrumentos de democracia participativa, también denominados de la democracia semi-directa, que serán objeto de estudio en la presente investigación.

Democracia

La consulta popular se establece en un sistema político democrático, por excelencia, y se ha usado para legitimar al gobierno o para permitirle a este una serie de medidas que impacten en el desarrollo político, económico y social de un país. Si bien es cierto que la consulta ha sido usada en los regímenes totalitarios y autoritarios¹, es en la democracia donde encontramos a ciudadanos libres y capaces de seleccionar entre una diversa gama de opciones políticas.

Debemos entender que la democracia (en su noción más amplia) es un concepto que ha generado divergencias a lo largo de la historia y que ha tenido efecto en el ejercicio de los sistemas políticos y en sus resultados programáticos. Se pretende estudiar la democracia y sus elementos que, teóricamente, no son homogéneos entre las diversas concepciones del mismo término y para entenderlo, se introduce un debate con el fin de establecer una definición del concepto “democracia” y que, de acuerdo a los fines de la presente investigación, nos conduzca al tema de la participación ciudadana a través de los medios de democracia participativa.

Primeramente, desde el análisis de la concepción “minimalista” de la democracia, en la cual, un gran número de teóricos del siglo XX se sumaron a ella, destaca Adam Przeworski como uno de sus exponentes principales y la define como “un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones. Existen partidos, divisiones de intereses, valores y opiniones y existe una competencia organizada mediante un conjunto de normas. Y periódicamente unos ganan y otros pierden”²; además de ello, reconoce que hay una gran diversidad de instituciones políticas y que, por ello, no todas las democracias son idénticas.

En su definición de democracia, Przeworski hace mención de la concepción de Robert Dahl donde la participación es el elemento que define a un sistema político democrático. A su vez, Dahl menciona que la democracia se utiliza “para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer

¹ Ejemplos históricos: Bolivia en 1931; Chile en 1978 y 1980; Venezuela en 2004.

² Adam Przeworski, “Democracia”, en *Democracia y Mercado: Reformas Políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, España, 1995, p. 14.

entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos...”³ y menciona tres condiciones fundamentales para la existencia de la democracia y cuyo sujeto fundamental, el ciudadano, debe tener oportunidad bajo la condición de igualdad, para lo siguiente:

1. Formular sus preferencias
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual o colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.⁴

Dahl aclara que, si bien son fundamentales, no son suficientes para la existencia de la democracia y, bajo el contexto de una sociedad con un gran número de habitantes, las instituciones sociales tienen que desarrollar ocho cláusulas, que representan las libertades que deben estar establecidas en un régimen que pretenda llamarse democrático:

DIAGRAMA 1. Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes

Libertad de Asociación	Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
Libertad de Expresión	Diversidad de fuentes de información.
Libertad de Voto	Elecciones libres e imparciales.
Elegibilidad para el servicio público	Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

***Fuente:** Robert Dahl, *La poliarquía*, 1989.

³Robert A. Dahl, “Democratización y Oposición Pública”, en *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Tecnos, España, 2013, p.13.

⁴*Ibidem*, p. 14.

Hasta ahora, las definiciones giran a la concepción “minimalista” de la democracia, aunque Dahl propone que la política de gobierno dependa de las diferentes formas de expresión de preferencias, esto es, el involucramiento de la participación y la pluralidad como elementos de análisis. Esto es fundamental para nuestra investigación ya que abre la posibilidad de otras vías de expresión que no son los comicios o la lucha electoral.

La formulación de preferencias ciudadanas se abre a un panorama más amplio al no ser las elecciones la única forma de expresión y propuesta ciudadana. Bajo esta percepción más amplia de la democracia, establecida por Dahl, la concepción que complementa a ello es la propuesta de Norberto Bobbio.

Bobbio menciona que cuando se habla de democracia debe entenderse a “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos...”⁵; al mencionar a los sujetos que están facultados para tomar las decisiones, sostiene que la atribución de este poder se da a un gran número de miembros de un grupo pero no en todos los miembros del mismo.

Un elemento que aporta Bobbio en su definición de democracia reside en la modalidad de la decisión a través de la “regla de la mayoría”, esto es, la regla donde se consideran las decisiones colectivas y que son obligatorias para todo el grupo las diversas decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión y que, en su contraparte, si se degenera, se denominaría “tiranía de la mayoría”. Llegar a este escenario es posible si los participantes en la toma de decisiones pueden seleccionar una entre varias alternativas de propuestas de acción.

Por último, Giovanni Sartori trata de hacer una definición sobre lo que es y lo que no es democracia. El propone una técnica para establecer opuestos entre unos u otros regímenes para distinguirse entre ellos: democracia se ha de distinguir de la autocracia, dictadura, autoritarismo y el totalitarismo. Para Sartori, al hablar de

⁵Norberto Bobbio, “Una definición mínima de democracia”, en *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 24

democraticidad, es hablar de las características que hacen de un sistema más o menos democrático, ello "...puede ser la participación, o bien puede ser el principio mayoritario, o bien puede ser la igualdad, e incluso...el consenso, la competencia, el pluralismo, el constitucionalismo, etc..."⁶ y, para nuestra investigación, la participación es un elemento que fortalece el nivel de la democracia que tiene un sistema político en un país dado.

Como consecuencia de estas distinciones, debemos tomar una definición que contenga a la participación como un elemento que sea característico de sistema democrático. Por ello la definición que proporciona Dahl, donde la participación y la pluralidad son elementos de su análisis, es la que nos puede orientar a una democracia participativa y, por ende, al estudio de las consultas populares.

La democracia, hoy en día, se sustenta en la legitimidad que le proporcionan los ciudadanos con su participación en los diversos deliberativos, pero, como más adelante observaremos, la participación ciudadana se ha abierto a campos más amplios que los procesos electorales y se presenta un panorama más amplio, donde las decisiones que afectan a todo el conjunto social tiene que tener un respaldo ciudadano.

La toma de decisiones de los gobernantes, bajo el contexto de las políticas públicas y la democracia, debe contar con el consenso de los gobernados. He aquí donde la trascendencia de la participación ciudadana como elemento fundamental de la democracia se hace presente y, para finalizar, se materializa en la consulta a los ciudadanos.

Por todo lo dicho, estamos hablando de la democracia moderna, fundamentada en la representación política y es necesario distinguirla de la democracia directa, donde la deliberación de todos los que se consideraban *demos* era parte fundamental de este modelo. El siguiente apartado cubrirá esta distinción con la idea consecuente para definir a la democracia directa y su relación con la democracia representativa.

⁶Giovanni Sartori, "Democracia", en *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, España, 2012, p.69.

Democracia directa y democracia representativa

Para entender el proceso histórico de la consulta popular, es necesario establecer la distinción entre la democracia directa y representativa ya que nos permitirá comprender la evolución del régimen político que hemos denominado democrático, y comprender las nociones actuales del ejercicio de la consulta. Es un proceso histórico que tiene origen en la antigua Grecia hasta llegar a la época del liberalismo político y que, dentro de sus premisas, reside el fenómeno de la representatividad.

El primer concepto que debemos estudiar es la democracia directa, el cual, nos dice Prud'homme: "se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder".⁷ Se trata de una democracia autogobernante, esto es, que el pueblo se reúne en asambleas y delibera sobre asuntos públicos como en la antigua Grecia, cuyos registros datan desde el año de 507 a.C. y que en la época romana, desde el año 449 a.C., los ciudadanos formulaban leyes pero, cabe agregar, que los niños, mujeres y esclavos no eran parte del pueblo.

Para Dieter Nohlen, que hace referencia a la misma, expresa que "la voluntad general del pueblo se instituye constantemente, como si fuera de manera automática. Esto presupone la participación constante de todos los ciudadanos en todas las decisiones".⁸ En efecto, es importante porque establece que la deliberación la ejercen todos los ciudadanos y que no hay una decisión que no fuese consultada por los mismos facultados.

Para complementar esto último, Daniel Zovatto resalta que el objetivo principal de la democracia directa "es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones políticas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo...".⁹ Es evidente que la ciudadanía ejerce un poder directo sobre las acciones del gobierno pero no siempre fue así.

⁷Jean-Francois Prud'homme, "Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa", en *Consulta Popular y democracia directa*, IFE, México, 2012, p. 18.

⁸ Dieter Nohlen, "Democracia directa", en *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, México, 2006, p. 343.

⁹ Daniel Zovatto, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001", en *Democracia y Formación Ciudadana*, IFE, México, 2002, p.71.

La democracia, en general, sufrió el desprestigio a lo largo del tiempo, pues fue considerada como una de las peores formas de gobierno que, incluso, fue comparada con la anarquía. La época medieval y moderna fue de letargo para la democracia hasta la entrada de la época de la Ilustración en el siglo XVIII.

Con el avance de las sociedades, la democracia directa era impracticable en todo Estado que tuviese un gran territorio y el hecho de convocar a todo el pueblo a participar era impracticable, pues como dice Nohlen: “la condición previa necesaria es un territorio delimitado”¹⁰ y se ha considerado que ese territorio determinado debe contar con una población muy pequeña. El retorno de la democracia como forma deseable de gobierno se constituyó, finalmente, bajo la figura de democracia representativa que es la que hoy predomina en muchos países del mundo.

La democracia representativa, como lo dice Benjamín Revuelta Vaquero, es el “tipo de organización política que tiene lugar cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando”.¹¹ Es claro, en esta concepción, que el ciudadano cede su soberanía a sus representantes que serán su misma voz en los órganos de poder legislativo.

Se ha dicho que ésta resulta eficaz en sociedades modernas y en comunidades con gran número de pobladores, donde la autoridad tiene que tomar decisiones que el pueblo, en su conjunto, no puede conocer y tener facultad de aprobar, por sí mismos, iniciativas como se hacía en la democracia directa.

Para Dieter Nohlen, uno de los puntos fundamentales de la democracia representativa se enfoca en que es “fundamental para la democracia el concepto de representación, cuyo núcleo representa la dominación a través de órganos que actúan en nombre del pueblo. Para la democracia representativa, es típico el proceso de la formación de voluntad política a través de partidos y elecciones, en

¹⁰ Nohlen, *Op. Cit*, pp.343.

¹¹ Benjamín Revuelta Vaquero, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, en *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*, IFE, México, 2010, p. 64.

las cuales los representantes populares obtienen el mandato, para tomar decisiones en cuestiones objetivas que obligan a los electores”.¹²

Esto último es lo que, al día de hoy, tiene preponderancia: en una asamblea o congreso, el pueblo es representado por ciudadanos electos y estos últimos son apoyados por la gente y el partido que los ha postulado. Los partidos políticos han sido, en la democracia representativa, el mecanismo por excelencia de representación política.¹³

La representación emanada de los partidos, en las últimas décadas del siglo XX, ha tenido que enfrentar diversas críticas cuyo fundamento reside en la concepción de los ciudadanos que votan por ellos, pero en el ejercicio y participación de los mismos no trasciende del ejercicio electoral y, además, los representantes no se han asumido como defensores de los intereses reales de los ciudadanos y se han corrompido ante diversas prácticas: corrupción y la falta de rendición de cuentas.

La democracia representativa enfrenta a un fenómeno que ha tenido, como punta de lanza, el descontento y la insatisfacción ciudadana con sus representantes y la necesidad de los mismos para tener mayor injerencia en la formulación de políticas públicas que impregnan en el desarrollo de la vida económica, política y social de un territorio determinado.

La crisis de representación política es un fenómeno político y social que se ha instaurado y acentuado en las democracias actuales y cuyos elementos residen en las carencias institucionales de la democracia representativa establecidas bajo un esquema que no coincide con las demandas de los ciudadanos: mayor participación e injerencia política en la toma de decisiones colectivas que trasciendan al ejercicio del sufragio y sean parte de las decisiones en las políticas públicas.

¹² Ídem

¹³ Autores como Burke, Ostrogorski, Michels y Weber reconocen la función de representación y ejercicio del poder en los partidos políticos. Para Schattschneider, son un elemento constitutivo de la democracia actual mientras que para Schumpeter, los partidos no tienen que defender el interés general.

Crisis de Representación Política

La representación política emanada de los partidos ha sido un fenómeno que tiene un punto de origen ubicado en la institucionalización de la democracia representativa. La concepción que tiene Roberto Gargarella es importante pues este punto de origen en la concepción de la democracia actual “tuvo como objetivo separar a los representantes de los representados”¹⁴ y esto lo aunamos a la idea que el grado de discusión disminuye y, por ende, la toma de decisiones parciales que abonan a la poca efectividad en el ejercicio gubernamental.

Además de ello, Gargarella continua su análisis mencionando que la razón, por la cual se tomó preferencia por una democracia representativa es “la difundida percepción de que el involucramiento de la ciudadanía en la discusión de las cuestiones publicas dificultaba la posibilidad de una seria discusión racional”¹⁵ y esto es fundamental, pues la pluralidad de ideas y de personajes que interactúan en un dialogo hace más difícil los acuerdos y esto bajo el supuesto de que el ejercicio de la política no es para todos los ciudadanos.

Cuando vemos que, en efecto, los representantes de los ciudadanos toman acciones que no representan realmente a la voluntad de estos últimos, se cierra el proceso de dialogo, comunicación, entendimiento y legitimidad en esta relación. No es casual que en la crisis de representación tenga como consecuencia el desencanto e, incluso, la apatía y desdén hacia la política por parte de los ciudadanos.¹⁶

Al hablar de la crisis de representación debemos mencionar varios factores que provocan esta crisis y que evitan que se consolide la democracia (caso específico de América Latina), entre los cuales, se deben destacar los más importantes:

- a) Mecanismos ineficientes de rendición de cuentas.
- b) Sistemas electorales y de partidos poco funcionales y representativos.

¹⁴ Roberto Gargarella, “Crisis de Representación y Constituciones Contramayoritarias”, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Núm. 2, ITAM, México, 1995, p.89.

¹⁵*Ibidem*, p.95.

¹⁶ Estudios promovidos por la Corporación Latinobarómetro y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) han promovido este principio.

- c) Clientelismo y corrupción en las instituciones de gobierno.
- d) Debilidad del Estado de Derecho
- e) Crecimiento económico insuficiente.
- f) Los altos niveles de pobreza y desigualdad social.

Ante estos factores, podemos mencionar algunas de las respuestas que se han recomendado implementar para generar mayor confianza en la democracia, de las cuales, se han puesto en práctica en diversos regímenes a nivel mundial que forman parte de su proceso de democratización:

- a) Reforma institucional en el gobierno que permita mayor control y eficiencia en su ejercicio para facilitar el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.
- b) Revalorar las instituciones y formar una cultura político-institucional que permita eliminar barreras cuya naturaleza es político-cultural.
- c) Incluir, de manera limitada, a los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

Una de las medidas de que incentivan a resolver esta crisis de legitimidad, ya mencionada, es la institucionalización de los medios de la democracia participativa, denominados de igual manera “medios de democracia semi-directa” y estos medios son una de las formas de participación ciudadana que tienen impacto en sobre el ejercicio de los partidos políticos y los agentes de representación.

Por ello se ha hecho énfasis en muchos sistemas políticos (latinoamericanos y europeos, por ejemplo) que la crisis de representación tenga como alternativa de solución la implementación de los medios participativos bajo la necesidad de establecer controles de vigilancia de los actos públicos y evitar la degeneración de la representación política más la posibilidad de que los ciudadanos tengan influencia en la vida pública.

Por último, todo esto es primordial para consolidar la tesis en la que la democracia es el régimen político idóneo para vivir en libertad y consolidar el desarrollo

económico y no en la idea del retorno al autoritarismo, cuya idea general es garantizar desarrollo económico a cambio del retroceso político.

Democracia participativa y participación ciudadana.

Ante la crisis de la democracia representativa y, por ende, de los partidos políticos cuya base se desarrolla en un proceso histórico donde el ciudadano ha ido perdiendo atribuciones o facultades en la toma de decisiones colectivas, la democracia participativa ha fungido una función complementaria de la democracia representativa y le ayuda a esta para retomar un elemento básico de subsistencia: legitimidad de la acción política.

La democracia participativa, de acuerdo a Alfredo Ramírez Nardiz, “es el conjunto de instrumentos jurídicos que permite al ciudadano participar activa y directamente con el gobierno de su comunidad y controlar más eficazmente a sus gobernantes...no pretende sustituir a la democracia representativa, sino complementarla y mejorarla”.¹⁷ Esto último es importante analizar porque el debate sobre la aplicación de los instrumentos de democracia participativa gira a dos posturas: si fortalece o debilita las funciones del poder legislativo y a los partidos políticos al ponerlos en práctica.

Por lo anterior, la democracia participativa busca aumentar la participación del ciudadano en su gobierno y comunidad; surge de las carencias y defectos de la democracia representativa y tiene un efecto positivo en todas las áreas de gobierno y en todo tipo de comunidades, recomendándose más en el ámbito local porque es en este espacio donde los ciudadanos se conocen y se identifican entre sí y que ese espacio físico le aporta una identidad a cada individuo.

Algunas de las ventajas que tiene la democracia participativa, aplicada al modelo de democracia representativa que funciona como un complemento en la relación entre los ciudadanos y gobernantes, son:

- Funciona como válvula de escape de la democracia representativa.

¹⁷ Alfredo Ramírez Nardiz, “Conceptos básicos. ¿Qué es la democracia participativa?”, en *Guía práctica de la democracia participativa y aprende a usarla*, Dikynson, México, 2005, p.13.

- Contrapeso a los intereses de grupos de poder.
- Fortalece el nexo entre representantes y representados.

Esto último es importante destacar, pues como dice Morán Torres, “La democracia participativa permite al pueblo tener una participación activa en la toma de decisiones al incrementar su participación y la sensibilización del legislador en la opinión de los ciudadanos...”¹⁸

Si bien es cierto que la aplicación de estos mecanismos ha sido bien visto por varios sectores sociales, también existen posturas negativas sobre ellos, por ejemplo, Ian Budge, dentro de sus consideraciones, menciona que “la democracia directa erosiona a las instituciones intermediarias, incluyendo a los partidos, y abre el camino a la tiranía de la mayoría cambiante”.¹⁹ El debate sigue hasta nuestros días, sin ningún consenso claro por la variabilidad de aplicación y las condiciones políticas, económicas, sociales y legales que se desglosan en cada territorio determinado.

Para lograr una democracia eficaz donde la participación sea el elemento que la distinga, es necesario contar con ciudadanos que se informen, organicen, participen y deliberen en estos procesos. Podríamos mencionar, en términos abstractos, que la participación ciudadana es aquella interacción que existe entre la sociedad y gobierno. Sin embargo, se precisa esclarecer mejor el concepto.

Al hablar de la participación ciudadana, Silvia Bolos recuerda que son “...aquellos casos que representan una respuesta -individual o colectiva- desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean para involucrar a sectores de la población en alguna actividad específica en el ámbito de lo público.”²⁰

¹⁸ Enoc Francisco Morán Torres, “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y la realidad”, en *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, IFE, México, 2010, p. 139.

¹⁹ Ian Budge, “Direct Democracy”, en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Reino Unido, 2006, p.596.

²⁰ Silvia Bolos, “Presentación”, en *Participación y Espacio Público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p.7.

Si bien es cierta esta declaración, hay que mencionar que la convocatoria realizada por las autoridades tiene detrás un contexto de luchas y demandas sociales que han contribuido a la generación de vías de integración ciudadana al ejercicio del poder público en el gobierno y esto es lo que hace de la participación ciudadana un elemento que requiere de ciudadanos activos.

Lo último es importante ya que uno de los temores que algunos teóricos de la materia es que el rompimiento del ejercicio gubernamental que ha sido generado en el sistema representativo provoque el empoderamiento de individuos que “no tienen la educación, interés, tiempo, especialización y otras cualidades requeridas para formular buenas decisiones políticas”²¹, y que esto provoque un vacío de acción.

La solución factible es que ambas vías, la democracia representativa y los mecanismos de democracia semi-directa, se complementen. La democracia procedimental es fundamental para elegir un proyecto o programa de acción que, a su vez, a través de los mecanismos, los ciudadanos puedan opinar, participar y deliberar acerca de programas y políticas públicas que le afectan para sí.

Se requiere de mecanismos de democracia semi-directa más los ciudadanos que participen en las mismas, más otras vías de participación que incidan en el ejercicio del gobierno y las instituciones representativas. Para ello, es necesario hablar de la cultura política, pues esta le aporta valores, creencias y actitudes que determinan el nivel o grado de involucramiento de los ciudadanos en la actividad política.

Cultura política y capital social.

La participación ciudadana en los mecanismos democracia participativa involucra un elemento que le da sustento de acción: la cultura política le aporta a la participación ciudadana, un conjunto de valores y creencias que, en cada individuo, se desarrollan y se practican en cada ejercicio deliberativo.

²¹ Budge, *Op. Cit*, pp.596.

Al hablar de cultura política, la referencia básica para definir a la misma es la propuesta de Gabriel Almond y Sídney Verba. Su estudio denominado “La cultura cívica” analiza, en primera instancia, el concepto de cultura política y lo expresan en los siguientes términos: “...se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema”.²²

Lo anterior es fundamental para el análisis de la toma de decisiones colectivas, pues los valores, posturas y orientaciones que tiene cada individuo en su entorno social determinarán el porqué de sus actitudes y acciones, cuyo impacto se verifica en el nivel de participación e involucramiento, en nuestro caso, en la formulación, participación y vigilancia en las consultas populares.

Almond y Verba, en su análisis, establecen una tipología de las diversas culturas políticas que ellos perciben en los países estudiados, la cual, es la siguiente:

- **Cultura política parroquial:** Se trata de una cultura propia de sociedades poco diferenciadas, es decir, donde no existen instituciones y procedimientos específicamente políticos, sino que las diversas funciones de la vida social se cumplen por las mismas instituciones. En este tipo de culturas, la mayoría de los individuos se sitúan en un ámbito alejado del gobierno central (cuando éste existe) y, específicamente, no se consideran capacitados para incidir en el desarrollo político de la sociedad en su conjunto.
- **Cultura política del súbdito:** Propia de sociedades más diferenciadas. En ellas los individuos tienen mayor información sobre el gobierno central, pero sus orientaciones se dirigen principalmente a los resultados de las decisiones y acciones de las autoridades políticas, esto es, a las salidas (outputs) del sistema político. Se puede decir que en ellas la clase política

²² Gabriel Almond y Sídney Verba, “Un Enfoque sobre la Cultura Política”, en *La cultura Cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, FOESSA, España, 1970, p. 30.

monopoliza las decisiones políticas, mientras que el resto de la población mantiene una actitud pasiva, dando lugar a regímenes autoritarios.

- **Cultura política participativa:** Este tipo de cultura es la característica de las sociedades modernas. Ella presupone que un número, socialmente relevante, de sus miembros se interesa por conocer la forma en que opera el sistema político y ésta manifiesta activamente su propósito de participar en él. Cabe señalar que la participación ciudadana en el ejercicio del poder político no necesariamente se tiene que dar de forma directa en el gobierno, sino que puede realizarse en lo que hoy se denomina sociedad civil.²³

El trabajo realizado por Almond y Verba tuvo como objeto de análisis la cultura que predominaba en cinco países: Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania Federal, Italia y México.

En su análisis particular del estudio de Almond y Verba, Serrano Gómez establece que se “tenía como efecto una interesante ambivalencia, pues si bien muchos mexicanos carecían de habilidad y experiencia políticas, no obstante, mantenían la esperanza y la confianza en el sistema político como instancia capaz de impulsar el proceso de modernización. Esto resultaba todavía más curioso, porque dicha actitud contrastaba con el cinismo y la corrupción de la clase política...”²⁴ y esto...

Este estudio acerca de la cultura política concluye que en una democracia estable se vive una cultura política participativa y que se complementa con los otros dos tipos de culturas. La cultura mixta que se origina de ello es la cultura cívica y se confirma como el ideal de la tipología de Almond y Verba.

El estudio de Almond y Verba se complementó con los estudios de Robert Putman, primeramente, al establecer la definición de “compromiso cívico”, el cual, se caracteriza por una sociedad en la cual cada ciudadano está en plena disposición a cooperar en base a la confianza y a la solidaridad, donde cada uno de ellos manifiesta su interés por los asuntos públicos; en segundo lugar, sus

²³ Enrique Serrano Gómez, “Estado y Cultura Política en América Latina.”, *Cultura Política en América: Variaciones regionales y temporales*, UAM-GEHCPA-SIGNOS, México, 2006, 186-187

²⁴ *Ibidem*, p.188

estudios llegarían a desembocar estudios acerca de lo que se denominó “capital social”.

Al hablar de capital social, Putnam hace referencia a las normas sociales de confianza, reciprocidad y cooperación. A su entender, el capital social son “las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas”.²⁵

Por ello, el capital social es una herramienta que fortalece a la democracia en la búsqueda de su consolidación, pues esta permite que en la sociedad exista cierto grado de confianza interpersonal y, por ende, se genere una sociedad con objetivos diversos y, en conjunto con el progreso económico y social, se consolide el progreso político.

En conclusión, una sociedad o comunidad poseedora de capital social es aquella en la que los vínculos de la misma se fundamentan en los valores típicos de la democracia como la participación o la confianza y que estos pueden alentar a un mejor ejercicio ciudadano y poder promover y/o establecer nexos de dialogo y acuerdos con las diferentes instancias gubernamentales.

Es evidente que no se puede hablar de cultura cívica ni de capital social sin ciudadanos, ciudadanos que sean activos y participativos pero que se sujeten (cultura política del súbdito) al acatamiento de la ley, esto es, que participen dentro de una jurisdicción establecida que permite esta participación limitada en el ejercicio deliberativo.

Distinción entre ciudadanía, pueblo y sociedad civil

Cuando hacemos mención sobre la democracia participativa y los sujetos que interactúan en ella, ha habido una gran gama de definiciones y de usos comunes de ellos que ha generado confusión y la pérdida del significado concreto de cada

²⁵ René Millán y Sara Gordon, “Capital Social y Compromiso Cívico”, en *Capital Social: una lectura de tres perspectivas clásicas*, Revista Mexicana de Sociología, Num.4, UNAM-IIS, México, 2004, 725.

concepto. Por ello, es necesario establecer una definición de cada concepto que servirá como base en nuestra investigación

Como una previa precisión para entrar al debate de conceptos, estos han tenido diversas bases de estudios reflejadas en disciplinas como el derecho, la sociología, la ciencia política, etc. que están interconectadas entre sí y, por ello, no hay ninguna definición única o definitiva que involucren elementos unitarios de una sola disciplina.

Al hablar de la **ciudadanía**, dice Julio del C. Chávez, hay que entender que “es el resultado de luchas políticas, en el marco de los derechos y obligaciones que estipula la nueva sociedad capitalista en la cual los ciudadanos, a través de sus organizaciones políticas y sociales, participan en el ejercicio de sus derechos...”²⁶ y esto significa que es condición elemental para la existencia de ciudadanos que estos sean titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que son otorgados en un sistema político.

En cuanto al concepto de **pueblo** es, de acuerdo a Rodrigo Borja, “...constituye una unidad social orgánica dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se atribuyen derechos y deberes políticos en la vida comunitaria. Existe entre la suma de sus elementos una compenetración y una solidaridad que lo convierten en un sistema de convivencia...”²⁷; recordemos que el pueblo, en su acepción moderna, es todo el conjunto poblacional que se desarrolla en un territorio determinado y que, no necesariamente cuenta en su conjunto, derechos ciudadanos.

En cuanto al concepto de **sociedad civil**, Jean Cohen y Andrew Arato declaran que la misma “se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo”²⁸, esto es, que hay

²⁶ Julio del C. Chávez, “Estado, democracia y ciudadanía”, en *Cultura de participación y construcción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p. 15.

²⁷ Rodrigo Borja, “Pueblo”, en *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 2012, p. 1638.

²⁸ Jean L. Cohen y Andrew Arato, “Prefacio”, en *Sociedad Civil y Teoría Política*, FCE, México, 2001, p.10

grupos organizados que representan ciertos intereses y valores, los cuales, son presentados al Estado y que, en cierta medida, representan fines públicos.

El análisis de los tres anteriores conceptos debe ser complementado con una comparación que nos permita determinar el concepto que usaremos para referirnos a la democracia participativa y su sujeto en acción. La literatura ha expresado cierta ambigüedad entre los tres conceptos y cuya razón se debe a las diferentes concepciones de los actores sociales que interactúan en la política.

Primeramente, hemos de descartar la noción de pueblo para la presente investigación pues se considera que “pueblo” expresa a la sociedad en su conjunto y no a una clase social o a otra, ni siquiera a la más numerosa”.²⁹ Esto es claro, ya que en los procesos de participación ciudadana no todo el pueblo (entendido desde niños a los adultos mayores) puede votar y esto se debe al marco legal que es aplicado para el ejercicio de los procesos deliberativos.

La distinción entre ciudadanía y sociedad civil debe establecerse bajo la noción de que el concepto de la ciudadanía establece una relación vertical entre una persona y las instituciones (Gobernante-gobernado), por otra parte, la sociedad civil establece relaciones horizontales entre los ciudadanos (Todos son iguales).

Cuando analizamos esto último, debemos entender que la ciudadanía es aplicada a una relación con las instituciones, las cuales son las encargadas de atender las quejas y demandas de los ciudadanos; estas instituciones canalizan las demandas a través de diversos canales para poder darle viabilidad y gobernabilidad a un espacio determinado.

Mientras tanto, la sociedad civil debemos determinarla como una relación que se presenta entre toda la colectividad de individuos que, incluso, la misma ciudadanía llega a excluir a algunos de ellos, esto es, sobre todos aquellos sujetos que interactúan entre sí en una comunidad determinada y que no son individuos que, legalmente, puedan ejercer derechos políticos. Un ejemplo de ello es que en la

²⁹ Borja, Op. Cit., p.1639.

sociedad civil interactúan personas de todas las edades, de todas las profesiones y capacidades.

Ante la confusión y la necesidad de establecer el uso de los conceptos de manera adecuada, se ha establecido que al hablar de “la sociedad civil...se presenta hoy como la mejor escuela de civilidad...es en los grupos de la sociedad civil, generados libre y espontáneamente, donde las personas aprenden a participar y a interesarse por las cuestiones públicas...La sociedad civil será, pues...la auténtica escuela de ciudadanía”³⁰ y ello es fundamental pues la sociedad civil le aporta valores e identidad que guiará el camino de acción a los ciudadanos.

Por lo anterior, se ha concluido que la ciudadanía es la personalidad que manifiesta un individuo cuando se relaciona con una institución estatales (identidad reconocida por el Estado y cuyo carácter es político-legal) y que es la única forma en que Estado reconoce como la vía legalmente válida para relacionarse con los ciudadanos.

Tomaré la definición de ciudadanía, en plural, y del ciudadano, en singular, para referirme como aquellos sujetos que se interesan, formulan, apoyan, divergen y participan en los procesos de democracia directa. Son el sujeto, por excelencia, de la democracia participativa y que en ellos descansa la formulación, deliberación y observancia de los procesos de consulta popular.

Tomaré el concepto de sociedad civil para referirme a la fase previa del sujeto ciudadano, donde esta le aporta una identidad de participación y valores que lo hacen un sujeto activo y trasciende la noción pasiva del mismo expresada en una norma determinada. Toda la sociedad civil, como comunidad, es el espacio de concreción del ciudadano en su actividad que puede reflejar acuerdos y tensiones.

No es posible separarlos del todo, ya que ambos se complementan desde su formación e interacción. La conclusión a la que se ha llegado es que donde las

³⁰ Jorge Navarro Monroy, “Democracia, sociedad civil y ciudadanía: tres conceptos que definen el marco de la participación”, en *Revista Electrónica Folios*, México, 2015. Revisado el 2 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.revistafolios.mx/dossier/democracia-sociedad-civil-y-ciudadania-tres-conceptos-que-definen-el-marco-de-la-participacion>

nociones entre sociedad civil y ciudadanía son elementos que, sin duda, afectan en el proceso de las consultas populares, es que son componentes que proporcionan una cultura política y son agentes que le dan legitimidad a la acción política del Estado.

Inmediatamente, procederemos a analizar los diversos mecanismos de democracia participativa que están inmersos en las consultas populares y que, varios de ellos, vienen de la democracia directa y son asumidos, con sus rasgos particulares, en la democracia moderna.

Mecanismos de la democracia participativa (semi-directa) a analizar.

La democracia participativa tiene diferentes instrumentos, denominados también “semi-directos”, de los cuales se analizarán cuatro de ellos: **plebiscito, iniciativa popular, referéndum** y la consulta ciudadana referente a los **presupuestos participativos**. Hay otros tantos más que no serán materia de investigación en este momento y se usa esta selección por ser los más conocidos y/o utilizados.

Recordemos que estos mecanismos de la democracia participativa complementan y perfeccionan a la democracia representativa, donde esta último tiende a concentrarse el poder en unas pocas manos y desactivando las diferentes redes de participación popular. Los mecanismos vienen a introducir, nuevamente, la noción donde los ciudadanos son el elemento que da legitimidad y sustento al Estado.

Al hablar de plebiscito, Rendón Corona menciona: “se entiende...como un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre cuestiones cuya importancia concierne a la sociedad y que no pueden quedar reducidas a la voluntad de los representantes o gobernantes...se le da un significado más amplio al plebiscito al incorporar todos los asuntos de interés público que repercuten en políticas públicas.”³¹

Una definición que complementa a la anterior, la aporta Revuelta Vaquero al afirmar que “se trata de una consulta directa que el Poder Ejecutivo realiza al pueblo para que exprese su aceptación o rechazo sobre algún asunto específico

³¹ Armando Rendón Corona, “El plebiscito”, en *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*, ITACA-UAM, México, 2010, p.90.

que afecta la esencia misma del Estado: cuestiones relativas a la forma de gobierno, a un cambio de régimen o a una medida administrativa.”³²

Como podemos observar, el plebiscito supone que no ha sido aprobado ningún proyecto, en espera a ser ratificado en el procedimiento en cuestión y que eso garantizaría un grado de legitimidad al gobierno ya que la decisión misma la toman los ciudadanos y no el ejecutivo.

Ahora, la definición de referéndum Hernández Licona la entiende como “la acción del gobierno de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de la votación. Mediante el referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de gobierno”³³; con fin de establecer de mejor manera al referéndum, se enfoca a la creación, modificación o derogación de leyes, esto es, se enfoca más al poder legislativo.

El referéndum puede ser “**constitucional o legislativo y consultivo o vinculante**. Constitucional es cuando se somete a la decisión ciudadana, reformas o adiciones a la constitución; legislativo se somete a la decisión ciudadana reformas a las leyes. Consultivo deja la interpretación del voto a la legislatura y no es obligatorio, vinculante es obligatorio, aplicado en algunos países y como requisito adicional un porcentaje de número de electores que participen en la elección.”³⁴

La iniciativa popular, también llamada “semidirecta” o “iniciativa legislativa popular”, es entendida por Revuelta Vaquero como “el proceso mediante el cual los ciudadanos pueden participar en el proceso legislativo ya que consiste en una propuesta formal de un individuo, grupo de ciudadanos o del electorado, para ser aceptada como legislación o como una enmienda constitucional. Este ejercicio puede ser directo si se somete a consideración de los electores en las urnas, o indirecto si se presenta a los órganos legislativos.”³⁵

³² *Revuelta Vaquero, Op. Cit*, pp.69.

³³ Juan Manuel Hernández Licona, “Referéndum”, *El plebiscito, el referéndum, y la iniciativa popular*, Cámara de Diputados – LX Legislatura, México, 2007, p. 16.

³⁴ *Ibidem*, pp.17.

³⁵ *Revuelta Vaquero, Op. Cit*, pp.68.

En términos más claros, Hernández Licona menciona que “consiste en que cierto número de ciudadanos presenten una petición avalada por sus firmas, para que se tome a consideración política un determinado asunto público, como puede ser una reforma a una ley, o incluso una enmienda constitucional. Es el derecho de los ciudadanos para presentar, de forma individual o colectiva, proyecto de iniciativas de ley o decreto, que sirve para regular los actos de interés general o reformar las normativas existentes.”³⁶

La iniciativa popular, como bien es sabido, es la que requiere un mayor esfuerzo ciudadano para coaccionar a la mayoría de ellos en una iniciativa que sea promovida por los órganos legislativos. Esta requiere apoyo e interés ciudadanos que tienen que lidiar los promotores de la misma consulta, pues no todos tienen el interés y la capacidad de poder participar en este proceso que, es claro, tiene muchas fases de formulación legales.

Por último, la consulta ciudadana referente a los presupuestos participativos es, entendida por Felipe Llamas Sánchez como, “una herramienta de intervención...que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria”³⁷. Esta forma de participación ciudadana es la más utilizada en los tiempos actuales en varias regiones del mundo y ello es a razón de que está ligado con las políticas públicas donde cada ciudadano es consultado.

Los presupuestos participativos promueven una mayor participación ciudadana, al mencionar en qué desean que se inviertan parte de los recursos públicos a través de proyectos que los mismos ciudadanos registran ante sus órganos electorales locales más, sin embargo, no significa que todos los proyectos sean aprobados en los comicios.

³⁶Hernández Licona, *Op. Cit.*, pp.18.

³⁷ Felipe Llamas Sánchez, “¿Qué se entiende por Presupuesto Participativo?”, en *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*, Psychosocial Intervention, vol. 13, núm. 3, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España, 2004, p. 330.

Conclusión

Con la implementación de los medios de democracia participativa, la consulta popular ha encontrado mayor arraigo en tiempos recientes. Las experiencias europeas y latinoamericanas han dado como resultado una mayor interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Los primeros buscan legitimidad en sus decisiones y los últimos son consultados para avalar cualquier medida y que, en ellos, se genere una percepción de inclusión en la toma de decisiones colectivas.

La consulta popular tiene visiones a favor y en contra en su implantación en el ejercicio del poder público y hemos establecido, a través de este dialogo teórico, que no hay una sola visión unificadora sobre el uso de estos mecanismos de democracia semi-directa; el debate seguirá y dependerá de las circunstancias y del lugar donde este se desarrolle.

Sin duda, la crisis de la democracia moderna exige instrumentos de democracia semi-directa que le proporcionen mayor legitimidad, pero para ello, es necesario contar con ciudadanos informados, activos y participantes en la organización y promoción de las consultas populares.

En consecuencia, necesario reformar a nuestros órganos representativos ya que el vínculo entre el gobierno y la sociedad no puede prosperar en el marco de una relación distante que ha generado, como ya se mencionó previamente, el desencanto y la apatía de los ciudadanos hacia la participación política. No es casualidad que estos mecanismos busquen lo contrario: a mayor participación, mayor legitimidad. La eficacia de estos mecanismos será la clave que dictamine su instauración y promoción por parte de los órganos constituidos y de los ciudadanos.

Por último, se debe destacar que la aplicación y efectividad real de las consultas populares implicaría cambios radicales en el sistema político pues requiere dar una mayor participación ciudadana en las funciones de las instituciones de gobierno y quitarle, en cierta medida, la omnipotencia de la toma de decisiones colectivas.

Se debe entender el contexto actual de nuestra representación y es necesario entender que los cambios que generan mayor impacto no necesariamente van dirigidos en la consulta popular, pero esta le aporta una vía de escape que puede ser utilizada y, a su vez, se deben implementar políticas públicas que incentiven una participación real a largo plazo y que escapen del proceso deliberativo explicado.

CAPÍTULO 2: EL REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL: LOS MÉTODOS TRADICIONALES DE PARTICIPACIÓN.

Introducción

El referéndum, plebiscito y la iniciativa popular son algunos de los mecanismos de participación ciudadana que están enmarcados dentro de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En el presente capítulo, los he denominado “tradicionales” debido a que son inevitable referencia al hablar de procesos de consulta ciudadana que van más allá de los procesos de sufragio y que, históricamente, han sido los métodos convencionales de consulta a nivel mundial

Los mecanismos, previamente mencionados, tienen su fuente legal y de acción política en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que, desde su creación en 1995, ha venido perfeccionándose a través de reformas y adiciones a la misma. Su uso programático ha sido, desde entonces, una alternativa de acción política ciudadana pero que, de manera inevitable, no se desliga de la institucionalización de la política.

En el presente capítulo está compuesto de dos apartados: el primero tiene que ver con el análisis de las experiencias a nivel local, nacional y regional (América Latina) que impactaron para la implementación de los mecanismos en la vida política y social del Distrito Federal. Esto se realizará con el fin de establecer una

comparación de las leyes y de la forma en que se han utilizado por parte de los gobiernos y los ciudadanos.

En el segundo subapartado, el cual es el núcleo central del capítulo, está referido al análisis de los mecanismos de participación ciudadana seleccionados, partiendo desde el marco legal constitutivo, los diversos procesos que se han llevado a cabo junto a un análisis de difusión mediática (Radio y Televisión) de los mismos, con el fin de establecer algunas de las razones del cómo y por qué de la participación ciudadana en estos procesos.

Contexto regional y nacional: los antecedentes de la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

La implementación de medios de democracia participativa siempre ha ido acompañada de condiciones políticas, económicas y sociales que, de manera explícita, han obligado a los gobiernos y a las instituciones políticas a reformarse y adecuarse. Es decir, los gobiernos se buscan mantener en el ejercicio del poder conteniendo las demandas sociales y promoviendo, de manera limitada, la participación ciudadana y su influencia en la toma de decisiones colectivas.

Es evidente que la incorporación de los diversos mecanismos de democracia participativa, también llamados “semi-directos” o “directos”, tiene como objetivo brindar voz y voto a diversos sectores de la sociedad que se sienten poco representados ante sus instituciones y que, indudablemente, tiene mayor alcance que los procesos electorales tradicionales. Esa voz que, de diferentes sectores sociales, se hace escuchar ante estos mecanismos institucionalizados hace de los gobiernos más plurales y democráticos.

De acuerdo a Daniel Zovatto, con base en la transición democrática en la región latinoamericana durante la década de los noventa, “la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política”³⁸ tuvo gran calado en las sociedades latinoamericanas. La solución ante ello fue la implementación de

³⁸ Daniel Zovatto, “Mecanismos de democracia directa y semidirecta”, *La Reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2010, p. 151.

reformas constitucionales, entre las cuales contemplamos los medios de participación ciudadana.

El efecto que tienen estos mecanismos en la región latinoamericana³⁹ es de gran trascendencia pues, en la gran mayoría de los países de la región, la instauración de los mecanismos de participación ciudadana es una realidad legal y práctica, aunque con sus divergencias estructurales. En el presente cuadro, se presenta una comparación entre los 17 países (de 18) de la región de América Latina que cuentan con mecanismos de participación ciudadana en sus legislaciones a nivel nacional.

CUADRO 1. Comparativo de Países Latinoamericanos (Nivel Nacional)

<i>País</i>	<i>Año de implementación legal</i>	<i>Mecanismos Vigentes</i>	<i>¿Quién convoca?</i>
Argentina	1994	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Congreso
Bolivia	1967/ Reforma 2004	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum Revocación de Mandato	Presidente Asamblea Legislativa Ciudadanos
Brasil	1988/ Reforma 2001	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Congreso Nacional

³⁹ Países como Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil han establecido mecanismos de participación desde la década de los años ochenta y han tenido gran aplicación para la legitimación de las decisiones políticas de sus líderes.

Chile	1980/ Reforma 2000	Plebiscito Referéndum	Presidente
Colombia	1991/ Reforma 2001	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Presidente, con el consentimiento del Senado y ministros
Costa Rica	1949/ Reforma 2002	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Asamblea Legislativa
Ecuador	1998	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum Revocación de Mandato	Presidente Ciudadanos
El Salvador	1983/ Reforma 2000	Plebiscito Referéndum	Ciudadanos, a través de los Concejales Municipales o estos últimos, de manera única
Guatemala	1985/ Reforma 1994	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Presidente Congreso Popular
Honduras	1982/ Reforma 2004	Plebiscito Referéndum	Presidente Congreso

			Nacional Ciudadanos
Nicaragua	1987/ Reforma 1995	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Presidente Asamblea Nacional Ciudadanía
México	2014	Consulta Popular	Presidente Congreso de la Unión Ciudadanos
Panamá	1972/ Reforma 2006	Plebiscito Referéndum Revocación de Mandato	Ciudadanos
Paraguay	1992	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Presidente Congreso Nacional
Perú	1993/ Reforma 2000	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Presidente Ciudadanos
Uruguay	1967/ Reforma 1997	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito Referéndum	Ciudadanos
Venezuela	1999	Iniciativa Legislativa Popular Plebiscito	Presidente Asamblea Nacional

		Referéndum Revocación de Mandato	Ciudadanía
--	--	-------------------------------------	------------

***Fuente:** Elaboración propia con información de las Constituciones Políticas y leyes reglamentarias de los Estados Nacionales; datos obtenidos de Escamilla Cadena, Alberto y Sanchez Gayosso, Ramiro Daniel, en *“Las Facultades Constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concertación y la dispersión del poder”*, Estudios Políticos, México, 2016, p.119.

Como podemos observar, hay una plena institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en la región latinoamericana aunque, como se muestra en el siguiente cuadro, son pocos los usos que se han dado a los instrumentos de participación ciudadana y/o de democracia semidirecta.

CUADRO 2. Ejemplos de los Usos de Mecanismos de Participación Ciudadana en América Latina.

Argentina	1984: Laudo Beagle
Bolivia	2008: Revocación del Presidente Morales 2009: Aprobación de Nueva Constitución Política
Brasil	1993: Cambio de Regimen 2005: Comercio de Armas de Fuego y Municiones
Chile	1980: Nueva Constitución 1988: Prolongación o no del Mandato de Pinochet 1989: Reformas Constitucionales (Nuevo Régimen Democrático)
Colombia	1990: Reforma por medios extraparlamentarios 1997: Apoyo a la pacificación
Costa Rica	2007: Aprobación o desaprobación del

	TLC entre R. Dominicana, Centroamerica y Estados Unidos
Ecuador	1978: Aprobación de Constitución 1986: Candidaturas Independientes 2006: Preguntas sobre la educación, salud y recursos petroleros
Guatemala	1994: Reforma Constitucional sobre institucionalidad de la figura presidencial. 1999: Sobre los tratados de la paz y otras reformas
Panamá	1940: Aprobación de Constitución Política de 1941 1977: Aprobación de los Tratados del Canal de Panamá 1983, 1992 y 1998: Reformas Electorales 2006: Ampliación del Canal de Panamá
Paraguay	2011: Voto en el Extranjero
Perú	1993: Ratificación de Constitución
Uruguay	1980: Nueva Constitución emanada del régimen militar 1989: Sobre la Ley de Caducidad 1994: Sobre el presupuesto al Sector Educativo 1999: Sobre el establecimiento del Presupuesto Fijo para el Poder Judicial. 2003: Sobre la Ley N.17.448 de la ANCAP

	<p>2009: Sobre Ley de Caducidad</p> <p>2009: Voto en el extranjero</p>
Venezuela	<p>1999: Reforma de Elección de Miembros de Asamblea Constituyente</p> <p>2000: Renovación de Dirigencia Sindical</p> <p>2004: Continuidad del Presidente Chávez</p> <p>2007: Establecimiento del Estado Socialista</p> <p>2009: La reelección inmediata ilimitada para todos los cargos de elección popular</p>

*Fuente: Zovatto (2010). Algunos datos actuales fueron de elaboración propia.

En el caso mexicano, junto a República Dominicana, eran los unidos dos países del área que no contaban con una ley que estableciera mecanismos de participación ciudadana. Tras la reforma constitucional al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2012, la letra dice:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la Republica;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley...⁴⁰

A través de la Ley Federal de Consulta Popular, que desde 2014 tiene vigencia en el país, se ha establecido a la consulta como un mecanismo que, sólo los partidos políticos han tratado de usarla, sin éxito⁴¹, en una ocasión hasta el año de 2016. Lo anterior se debe que los temas de consulta popular, de acuerdo al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estaban englobados en los temas que no pueden ser objeto de consulta popular:

PRI- Reducción de Legisladores de Representación Proporcional.
PAN- Aumento al Salario Mínimo Nacional.
PRD- Cambios a la Reforma Energética propuesta por el Ejecutivo.

México es uno de los países que ha establecido, a nivel local, los mecanismos de democracia participativa y que, sin duda, ha generado la construcción de políticas públicas basadas en el consenso colectivo. En base a lo que se analizará más adelante, se ha profundizado la participación ciudadana a nivel regional y local que en el ámbito nacional y que ha hecho que los ciudadanos tengan más injerencia en la toma de decisiones colectivas, en conjunto con las instituciones gubernamentales.

En nuestro país, el derecho de iniciativa, es decir, de promover reformas y cambios estructurales, no es una facultad exclusiva del poder ejecutivo local, de los congresos locales y demás autoridades, con lo cual, también los ciudadanos tienen esta facultad. La promoción de una cultura política ciudadana activa y participativa tiene gran eco en las estructuras del poder local y eso se refleja con el siguiente dato: (al año 2014) "...en 27 de las 32 entidades federativas –en las

⁴⁰ Cámara de Diputados, "De Los Ciudadanos Mexicanos", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General-C. D, México, 2016, p.43.

⁴¹ De acuerdo al Artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, no pueden ser objeto de consulta: 1-Restricción de los Derechos Humanos, 2-Principios del artículo 40 constitucional, 3-Materia Electoral,4-Ingresos y Gastos del Gobierno, 5-Seguridad Nacional y 6- organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada.

que se incluye el Distrito Federal– se cuenta con alguna norma que considera instrumentos y conceptos de participación ciudadana”⁴² y eso, en términos reales, fundamenta la acción gubernamental, es decir, lo legitima.

En el siguiente cuadro, como previamente se mostró en el caso de los países latinoamericanos, establecemos una comparación entre las entidades federativas del país al año de 2015. Como se demuestra en el siguiente cuadro, la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana está presente en la gran mayoría de los Estados Federativos, con excepción de Campeche y Nuevo León.

CUADRO 3. Comparativo de las Entidades Federativas en México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Año de Implementación Legal</i>	<i>Mecanismos Vigentes</i>
Aguascalientes	2001	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Baja California	2001	Plebiscito Referéndum Consulta Popular
Baja California Sur	2000	Plebiscito Referéndum Iniciativa Ciudadana

⁴² Instituto Electoral del Distrito Federal, “Base Constitucional”, en *Introducción a la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2014, p. 17.

Coahuila	2001	Plebiscito Referéndum Iniciativa popular Consulta Popular Colaboración Comunitaria Audiencia Pública
Colima	2000	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Chiapas	2000	Plebiscito
Chihuahua	1997	Plebiscito Referéndum
Distrito Federal (CDMX)	1995	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular Consulta Ciudadana Colaboración Ciudadana Rendición de Cuentas Difusión Publica Red de Contralorías Ciudadanas Audiencia Pública Recorridos Jefe Delegacional Organizaciones ciudadanas Asambleas Ciudadanas
Durango	2012	Plebiscito

		Referéndum Iniciativa Popular
Estado de México	1995	Referéndum
Guanajuato	2002	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Guerrero	2007	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Hidalgo	2015	Iniciativa Ciudadana Consulta Popular Audiencia Pública
Jalisco	1994	Plebiscito Referéndum
Michoacán	2000	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Morelos	2000	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Nayarit	2012	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Oaxaca	2012	Plebiscito Referéndum Revocación de Mandato Audiencia Pública

		Cabildo Sesión Abierta Consejo Consultivo Ciudadano
Puebla	2009	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Querétaro	2012	Plebiscito Referéndum Iniciativa ciudadana Consulta vecinal Obra Pública- Participación Ciudadana.
San Luis Potosí	1996	Plebiscito Referéndum
Sinaloa	2003	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Sonora	2011	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular Consulta Vecinal Consulta Popular Presupuesto Participativo Agencias de Desarrollo Local Comité Participación Ciudadana

Tabasco	2007	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
Tamaulipas	2001	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular Consulta Vecinal Colaboración Vecinal Unidades de Queja y Denuncia Difusión Pública Audiencia Pública Recorridos Presidentes Municipal
Tlaxcala	2006	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular Consulta Popular Voz Ciudadana en Cabildo
Veracruz	2000	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular Consulta Pública Audiencia Ciudadana Asamblea Comunitaria
Yucatán	2007	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular

Zacatecas	2001	Plebiscito Referéndum Iniciativa Popular
-----------	------	--

*Fuente: Elaboración propia con información de las Constituciones Políticas y leyes reglamentarias de los Estados Federativos.

Si bien es cierto que la instauración de los mecanismos de participación ciudadana en las legislaturas locales viene de la mano de los procesos de reforma política y demandas sociales que impactaron al país desde los años setenta, como en el caso del Distrito Federal, “la aparición de los MDD (Medios de Democracia Directa) 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 década de 1990 y la primera del presente siglo (XXI)”.⁴³

Además de los factores que impactaron en la aplicación de los instrumentos de participación ciudadana en los estados⁴⁴, debemos establecer el contexto electoral que vivía el país entre la década de los ochenta y noventa, donde la alternancia en los poderes locales, a través de elecciones más competitivas y la formación de gobiernos divididos, implicaba una dinámica nueva: era necesario el dialogo y el consenso entre todos los actores políticos y sociales.

Contexto local: los antecedentes de la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

En la presente investigación, enfocada en el Distrito Federal, no se deslinda de los procesos nacionales que intervinieron en la formación de estos mecanismos. El cambio político-electoral mexicano, cuyo impacto mayúsculo en el D.F. se estableció en la década de los noventa, ha permeado a lo local, dando como resultado la pluralidad de ideas como un elemento a considerar en la construcción de los nuevos gobiernos emanados de elecciones más competitivas.

⁴³ León David Zayas Ornelas, “Aparición de los Medios de Democracia Directa”, en *Los Mecanismos de Democracia Directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país*, Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 16, núm. 32, julio-diciembre, Ciudad Juárez, 2007, p.191.

⁴⁴ Proceso de descentralización y democratización a favor de las Entidades Federativas.

En el caso específico del Distrito Federal, previamente mencionado, inició su proceso de instauración de mecanismos de participación ciudadana, de diversa índole, en los años setenta. Debemos recordar que bajo los planteamientos de la reforma política de 1928, el Distrito Federal no cuenta con municipios y, por ende, “se eliminó toda la posibilidad de elegir a los funcionarios y representantes públicos”⁴⁵. Una solución a este problema fue la implementación de los Consejos Consultivos y Consejos Delegacionales.

Estos Consejos consultivos y consejos delegacionales, de acuerdo a Sánchez Mejorada, eran “organismos colegiados...que se encontraban integrados por los representantes de los sectores más activos de la sociedad organizada...”⁴⁶ pero fue hasta 1970 cuando se establecen, de manera legal, en la Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta serie de reformas fueron acompañadas por una serie de medidas que implicaban la descentralización del poder político en el Departamento del Distrito Federal.

En 1972, con la creación del Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, se buscó una mayor colaboración ciudadana en las decisiones gubernamentales, formándose un grupo por cada delegación y en plena coordinación con el Departamento del Distrito Federal. El problema que surgió de este mecanismo, de acuerdo a Carlos Martínez Assad, tenían poca efectividad de acción al limitarlos a “opinar, sugerir, informar, conocer y cooperar”⁴⁷, además de las frecuentes críticas referentes sobre la promoción electoral en estos grupos a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Un gran avance para la vida política del Distrito Federal fue la reforma política de 1977 donde incluía los mecanismos de referéndum e iniciativa popular y que sólo reprodujeron, de manera evidente, el centralismo político en la capital del país. Eran figuras de participación ciudadanas limitadas en la entonces Ley Orgánica

⁴⁵ María Cristina Sánchez-Mejorada F., “¿Construcción de Ciudadanía?, Reflexiones Sobre la Política de Participación Ciudadana en la Ciudad de México”, en *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, UACM, México, 2009, p.293.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Carlos Martínez Assad, “Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Las Elecciones en la ciudad de México 1376-2005*, UAM-IEDF, México, 2005, p. 375.

del DF y que fueron suprimidas hasta 1986-1987 sin haberse aplicado en algún momento.

Para 1978, se aprobaron nuevas figuras de participación ciudadana en la Ley Orgánica del Distrito Federal, a saber: los comités de manzanas y de asociaciones de residentes que, de acuerdo a sus principales funciones, tendrían la labor de captar las demandas de los vecinos y remitirlas a las asociaciones de residentes para su gestión correspondiente. El problema se presentó en “la pésima organización y escasa difusión que hicieron las autoridades...que incidieron en la poca atención que mereció este proceso”⁴⁸.

Ante lo anterior, no era novedad que movimientos urbanos surgieran en respuesta a la falta de atención, por parte de las autoridades, de las demandas vecinales. De ahí surgió el Consejo Nacional del Movimiento Urbano Popular, el cual, buscó generar una cultura de participación y movilización urbana dentro de las colonias y barrios de la ciudad. Fue un movimiento que implicó, junto al terremoto que sacudió al Distrito Federal el 19 de septiembre de 1985 y sus posteriores consecuencias sociales, un cambio político: una reforma al Distrito Federal concerniente a la creación de un cuerpo legislativo propio.

La asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) fue creada en agosto de 1987 y que, de acuerdo a Sánchez Mejorada, la respuesta “fue restringida, en especial porque las atribuciones de la A.R. se limitaban a la gestoría de las demandas ciudadanas...no podía legislar y mucho menos tenía las atribuciones de un Congreso local”⁴⁹. Tras el imperativo que surgía de las demandas sociales y tener mayor injerencia de acción, en 1993 se aprobó la reforma política en la Cámara de Diputados que daba atribuciones legislativas a la ARDF y, por primera vez desde 1928, se establecerían elecciones para elegir al jefe de gobierno del DF.

El anterior breviarío de los antecedentes de la participación ciudadana en el DF, pasando por la Ley Orgánica a la creación de los Estatutos de Gobierno con las

⁴⁸ Martínez Assad, *Op. Cit.*, pp.378.

⁴⁹ Sanchez Mejorada, *Op. Cit.*, pp.302.

reformas políticas de 1993-1994, no se podría entender sin el papel que jugó la sociedad civil, pues durante el paso de las décadas y de gobiernos que eran designados desde el ejecutivo federal, se expresó un descontento social y una serie de movimientos populares que demandaban el paso a una política más democrática, más efectiva y participativa. Además de ello, de acuerdo a Eugenia Martín Moreno y, de lo cual, el DF no se deslinda, “el régimen político mexicano ha transitado de una lógica autoritaria a un juego mucho más abierto, plural y de competencia partidista”⁵⁰.

El proceso de cambio y democratización de la vida pública de la ciudad, de manera decisiva, va de la mano con los cambios y reformas políticas a nivel federal y que tienen un impacto importante al pasar de un modelo de centralismo político a un modelo donde, de manera limitada, se encuentran diferentes instancias de participación y de autonomía legislativa.

En el siguiente apartado se abordará la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal y las reformas que se han hecho a la misma, con el fin de establecer un estudio comparativo de los cambios legislativos y, a partir de ello, empezar el análisis de cada uno de los instrumentos de participación ciudadana elegidos para la presente investigación.

La Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal: El origen y sus reformas.

La primera ley de participación ciudadana del Distrito Federal, como norma reglamentaria acerca de los métodos de participación y organización ciudadana institucionalizada, se aprobó el 9 de junio de 1995 por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y cuya base legal reside en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En el presente análisis, se buscará hacer un esbozo histórico de las modificaciones legales a la misma en tres periodos de legislación.

⁵⁰ Eugenia Martín Moreno, “Entre Súbditos y Ciudadanos: Reflexiones en torno a la Cultura Política en la Ciudad de México”, en *Entre la Tradición y la Modernidad: Cultura Política y participación ciudadana en el Distrito Federal*, ITACA-UAM, México, 2014, p.151.

Primera ley: 1995-1996

La primera ley de participación ciudadana había establecido diversos mecanismos de participación, entre ellos, “la audiencia y difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, recorridos periódicos del delegado”⁵¹, además de las funciones que ejercerían los Consejos ciudadanos que fueron electos el 12 de noviembre de 1995, bajo un Comité Central de elección.

Estos comités locales serían encargados de establecer dialogo con sus vecinos para “consulta o aprobación de aquellos programas para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes”⁵² y, bajo estas funciones, se buscaría articular a la ciudadanía en la toma de decisiones. Era un primer ejercicio institucionalizado, del cual, gran parte de su función dependía de los ciudadanos.

Los partidos políticos, en especial el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se habían opuesto a la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la creación de esta ley. La misma elección fue cuestionada por los partidos, los medios de comunicación y por varios sectores de la sociedad.

La elección buscó demostrar que podría hacerse sin partidos políticos y conducida por los ciudadanos. Los resultados que surgieron de la votación fue una participación del 20.69% del padrón electoral del Distrito Federal y que, comparado con otros procesos que analizaremos adelante, fue un porcentaje invariablemente mayor a otros procesos consultivos de participación ciudadana.

Segunda ley: 1998-2004

Bajo el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) se dio una nueva reforma a la Ley de Participación Ciudadana el 26 de noviembre de 1998, agregándose nuevas figuras a la norma secundaria: los comités vecinales, el plebiscito, referéndum,

⁵¹ Martínez Assad, Op. Cit, pp.386.

⁵² Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “Panorama de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, en *La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas*, IJ-UNAM, México, 2014, p. 443.

consulta popular, derecho de audiencia, presentación de quejas y la colaboración vecinal.

La figura de los comités vecinales vendría a ser un mecanismo limitado, pues la vigilancia sobre las acciones del delegado y el ejercicio del presupuesto se hacían a un lado. Con todo y los dilemas que planteaba esta figura, hubo esfuerzos por consolidar la participación y la solidaridad colectiva entre todos los ciudadanos de la capital, el cual, fracasó por las desviaciones a su intención original que era el bienestar de la ciudadanía.

En la elección del 4 de julio de 1999, que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se encargaría de organizar este proceso, en términos reales, fue un rotundo fracaso, al constatar que el fenómeno del abstencionismo se generó “en más de 90% de la ciudadanía”⁵³. Este hecho sería recurrente en los siguientes procesos de participación ciudadana en el D.F. y que, más adelante, se analizará a detalle.

Bajo la segunda ley de participación ciudadana, hubo otra serie de procesos de consulta, incluido el plebiscito del año 2002 (que será analizado más adelante), pero era necesario revisar nuevamente estos mecanismos y buscar nuevas formas de incentivar la participación ciudadana bajo estructuras ciudadanas y no en base a la influencia partidista que pudiera tener.

Todos estos intentos deben enmarcarse bajo la nueva estructura política del DF, donde, finalmente, se elegían a los representantes populares y se establecía el fenómeno de la alternancia en el ejecutivo local. Una página más de la historia política de la ciudad se empezaba a escribir.

Tercera ley: 2004-2015 (Con diversas modificaciones)

La tercera ley relativa a la participación ciudadana en el Distrito Federal se sancionó el 17 de mayo de 2004. A partir de ese momento, de acuerdo al registro que se ha obtenido hasta el año 2015, han existido doce modificaciones a la ley. Esta cantidad de modificaciones ha hecho que la ley se perfeccione y sea más

⁵³ Martínez Assad, Op. Cit, pp.396.

incluyente en sus ámbitos de competencia, participación y conexión con los ciudadanos.

En el 2004, se creó la figura de Comités ciudadanos electos por las asambleas ciudadanas en cada una de las demarcaciones territoriales del D.F. y que tendrían el apoyo y coordinación del nuevo Consejo Ciudadano Delegacional. En esta reforma no se modificaron los preceptos básicos de los mecanismos de participación a analizar.

La reforma de 2010 marcó un paso más a una ley más incluyente, al agregar a las organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación y, además, se estableció la elección de los consejos de pueblos originarios. En este último, en más de 1700 colonias y pueblos, de acuerdo a datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), se elegirían a sus representantes y que, cuya participación ciudadana representó alrededor del 8.87%⁵⁴

Las demás reformas han sido relativas a aspectos menores de la ley y/o en torno al mecanismo de los presupuestos participativos que se analizará, de manera más precisa, en los siguientes capítulos. A partir del 2011, se suscitaron esta serie de reformas que ampliaron las bases de acción del Instituto Electoral y promovieron bases legales más específicas relativas a la formulación e instrumentación de los mecanismos de participación.

En el siguiente apartado, se estudiará el primer mecanismo que forma parte del presente estudio y que, sin duda, no ha sido ajeno a lo que se ha descrito previamente. El plebiscito, impulsado por el Jefe de Gobierno, será el primer mecanismo a analizar y que, como se verá en las siguientes páginas, no es un recurso de participación ciudadana muy usado y que, en la única experiencia que tiene la ciudad, no hubo mayor interés en el mismo por los ciudadanos de la capital del país.

⁵⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, "Estadística del Distrito Federal", en *Estadística de la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos 2010-Resultados*, IEDF, México, 2011, p.11.

Análisis de los mecanismos de participación ciudadana: ¿Avances o estancamiento en la participación y acción institucional?

La parte estructural de la presente investigación gira en torno a la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana seleccionados. Los factores que se analizarán en cada uno de ellos son: a) Marco Normativo, b) Procesos que se han llevado a cabo y c) Análisis de la difusión en medios acerca de estos procesos; con ello, se busca dimensionar el nivel de participación e impacto que han tenido estos procesos en la vida pública del D.F.

Plebiscito: ¿Poca o mucha iniciativa del Jefe de Gobierno?

En el Título Cuarto, “De los instrumentos de participación ciudadana”, relativa a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se especifica cada uno de los mecanismos que esta misma contempla. El primero de ellos, en su Capítulo I, hace referencia al plebiscito.

El plebiscito se puede definir como aquella figura de participación, en la cual, el Jefe de Gobierno consulta a la ciudadanía, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su implementación, actos y hechos que sean de relevancia para la vida pública del Distrito Federal. Es un acto que, desde el ejecutivo local, se busca la legitimidad de las acciones del mismo con el apoyo de la sociedad.

Marco Normativo

El mecanismo de consulta de plebiscito es solicitado al Jefe de Gobierno para que lo convoque bajo la participación de los siguientes actores: ciudadanos (0.4% del padrón electoral mínimo), comités ciudadanos (10% de ellos) y comités delegacionales (8 mínimo). El proceso se encarga de realizarlo el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno, tras analizar la solicitud de plebiscito, tendrá 60 días naturales para aprobarla, rechazarla o expedir modificaciones a la misma. Ante ello, en el proceso de plebiscito, no se pueden consultar los temas referentes al carácter tributario, fiscal, de egresos y de la administración pública del D.F.

En su caso de aprobación, el Jefe de Gobierno tendrá que expedir la convocatoria respectiva cuando menos 90 días naturales antes del proceso de plebiscito. Esta será difundida en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los principales diarios de la ciudad. En ella, se tiene que explicar, de manera detallada, el motivo de la consulta y con qué fines se establece a la misma más la pregunta a desarrollar en el día del plebiscito.

Para la formulación de la pregunta, el Jefe de Gobierno se puede apoyar en especialistas en la materia, académicos, organizaciones civiles y sociales. El IEDF tendrá la obligación, sin distinción del sujeto de origen de la propuesta, de establecer una opinión de carácter técnico sobre la pregunta.

En cuanto a la difusión, el Instituto Electoral tiene la facultad de garantizar, en plena equidad, de las diferentes opciones respecto al plebiscito, además de aclarar el proceso respectivo de manera clara y simple a los ciudadanos. La difusión tendrá que ser apoyada por los diferentes medios de comunicación locales existentes.

Los resultados que surjan del proceso tendrán carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno del D.F. cuando esta genere una mayoría de votación válida y en el proceso hayan participado, al menos, el 10% de la lista nominal electoral local. Ante la presencia de controversias en el proceso, el Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene la facultad de dirimir las mismas bajo la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal.

Procesos de implementación

A través de la reforma del 4 de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se buscaron sentar las bases jurídicas facultativas del Instituto Electoral del Distrito Federal cuya base institucional fue creada en 1999, a través de la publicación del Código Electoral del Distrito Federal. Desde este hecho, el IEDF se ha encargado de realizar un solo proceso de plebiscito hasta el 2015.

El proceso que se analizará se realizó bajo la administración del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, el 22 de septiembre de 2002, relativa a la

construcción de los segundos pisos en los tramos de Viaducto y del Anillo Periférico. En ella, el Instituto Electoral realizaría el proceso bajo la Ley de Participación Ciudadana de 1998.

La solicitud fue presentada por los ciudadanos Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa con 3271 solicitudes de petición de consulta al Jefe de Gobierno. Este último, a través de su secretario particular, José Agustín Ortiz Pinchetti, envió los oficios correspondientes al Consejero Presidente del IEDF, Javier Santiago Castillo para iniciar el proceso respectivo de consulta.

Para ello, se instalaron 2116 mesas receptoras de opinión en todo el Distrito Federal con apoyo de 34493 ciudadanos capacitados que tendrían en sus manos la responsabilidad de llevar a cabo el proceso plebiscitario⁵⁵ con observadores electorales ciudadanos y con la presencia en las mesas de recepción de más de 1300 representantes generales y propietarios de los partidos políticos.

Además de todo lo anterior, el Instituto Electoral contó con un programa de Resultados Preliminares que cada quince minutos se establecía un proceso de comunicación entre las sedes de escrutinio y el Consejo General del IEDF para establecer el rumbo del proceso. Todo ello tenía repercusión en la ciudadana, la cual, pudo seguir el proceso a través del internet, es decir, en tiempo real hasta las once de la noche de ese mismo día.

Los resultados del plebiscito del 22 de septiembre de 2002, en el cómputo final del proceso, fueron los siguientes:

CUADRO 4. Resultados del Plebiscito del 22 de septiembre de 2002

Pregunta: ¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y periférico?

Sí se construya	No se Construya	Votos Nulos	Votos en blanco	Votación Emitida
-----------------	-----------------	-------------	-----------------	------------------

⁵⁵ Datos obtenidos de la publicación institucional del Instituto Electoral del Distrito Federal "Memoria del Plebiscito-2002", México, 2003, p.32.

274, 606	142, 384	3,333	199	420,522
----------	----------	-------	-----	---------

***Fuente:** Oficio de la Dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales – Oficina de Información Pública del IEDF, bajo el Oficio IEDF/UTCSTyPDT/OIP/062/2016

Al término del proceso y de la revisión correspondiente al mismo que implicó el ejercicio plebiscitario, el 25 de septiembre de 2002, el Instituto Electoral determinó como válida la elección plebiscitaria en favor de construir los segundos pisos, pero, debido a que en este proceso no participó 1/3 parte mínima de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, no se consideró como vinculatoria la decisión para el Jefe de Gobierno. Todo lo anterior tenía sustento en los artículos 21 y 23 de la LPCDF de aquella época.

En cuanto a las impugnaciones, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, recibió 18 solicitudes de impugnación y que, de acuerdo al texto institucional relativo al proceso, diez fueron infundados, dos se desecharon de plano, dos por no interpuestos y cuatro se declararon parcialmente fundados⁵⁶

Análisis de la difusión en medios acerca del proceso

Como un punto aparte pero no menos importante es el análisis de los procesos que llevaron los medios de comunicación para promover el plebiscito del año de 2002. Independientemente de que en este apartado se analice exclusivamente el plebiscito, es necesario recalcar la importancia que tienen estos en la promoción o desprestigio del mismo proceso.

Aunado a ello, los medios de comunicación trataron un papel importante en la promoción y motivación de la participación ciudadana en el proceso plebiscitario. En el proceso del año 2002, se promovió una estrategia a través de la difusión de mensajes (TV, radio, prensa y materiales impresos) y de la correspondiente comunicación social en las áreas de gobierno local.

⁵⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal, “Impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal con motivo del Plebiscito 2002”, en *Memoria del Plebiscito-2002*, México, IEDF, 2003, p. 63.

En televisión, se prepararon dos spots: uno con carácter informativo y otro motivacional para dar a conocer el proceso de plebiscito. De acuerdo con la información de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), sólo el Canal Once, del Instituto Politécnico Nacional y el Canal 22 difundieron un total de 7 impactos al día en los siguientes horarios:

CUADRO 5. Horarios de difusión en Televisión

ONCE	De Lunes a Viernes	6:57
		8:50
		10:27
		11:30
		12:30
		18:00
		18:50
22	Cada día de la semana	14:30
		15:30
		16:30
		17:15
		23:00
		23:30
		00:30

***Fuente:** Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IEDF en “Memoria del Plebiscito-2002”, México, 2003, p.46.

Mientras tanto, en la radio se transmitieron 2976 spots en tiempo aire con diversos y múltiples consorcios y grupos radiofónicos. En la prensa escrita, por otro lado, se difundió en los principales periódicos de la Ciudad y otros de alcance nacional, entre ellos, Excélsior, Reforma, Milenio o el Economista.

En los medios secundarios, debemos destacar la producción de 30000 ejemplares sobre el plebiscito distribuidos en los sitios más concurridos en la ciudad, en los

edificios de las dependencias gubernamentales y en las sedes delegacionales. En el Sistema de Transporte Colectivo-Metro, se difundió sólo en las líneas 1,2 y 3.

El IEDF, a través de la difusión de información, el establecimiento de un centro telefónico y el uso del internet, se acercó más a la atención ciudadana entorno a las dudas que generaba el proceso plebiscitario. Relativo a este último, se publicaron todas las bases legales y boletines de prensa respecto al proceso más un proceso de comunicación interactivo a través del correo electrónico.

En otros mecanismos de difusión, se incluyeron las entrevistas, dos seminarios para reporteros, conferencias de prensa, reuniones con representantes de los medios de comunicación, boletines de prensa y carpetas de información. Ante ello, se estableció una comunicación activa, en la cual, se difundió todo el proceso plebiscitario y la forma en que los medios tendrían que interactuar ante el: desde la publicación de la convocatoria hasta la publicación de los resultados definitivos.

Conclusión derivada del proceso

El plebiscito tuvo un resultado positivo para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, bajo un proceso de carácter democrático. Si bien se implementó una campaña de difusión en diversos medios de información y la votación fue acatada por las autoridades, hubo críticas en su uso de parte de ciudadanos y académicos.

Una de las críticas que tuvieron impacto, después de realizado el plebiscito, fue el del politólogo Benito Nacif, el cual, mencionó que era "...una lástima que se haya convocado y usado el primer plebiscito (bajo un esquema legal establecido) para un asunto cuestionable y sin real trascendencia para el país o la ciudad"⁵⁷. Además de ello, muchos votantes acudieron a las urnas sin tener una información suficiente sobre el tema a tratar.

En conjunto con las acusaciones de los mismos ciudadanos encargados de las mesas de recepción, se generaron críticas en torno a que la medida de construir

⁵⁷ Diego Cevallos, "México: Primer Plebiscito resultó un fracaso", en *Inter Press Services – Agencia de Noticias*, México. Nota del 23 de septiembre de 2002 y revisado el día 2 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2002/09/mexico-primer-plebiscito-resultado-un-fracaso/>

segundos pisos en la vía del Periférico y Viaducto es costosa y que sólo beneficiaría, en ese entonces, a una minoría de toda la población del Distrito Federal. En materia de vialidad, muchos estudiosos han establecido que no mejoraría la vialidad de la zona y asumen las experiencias internacionales como parámetro base de su acusación.

En materia política, el proceso representó un intento más de invocar a la participación ciudadana a través de los instrumentos institucionalizados de democracia directa. Una serie de factores intervinieron para que se diera el resultado que se reflejó el día 22 de septiembre de 2002, entre los cuales, debemos destacar la difusión mediática del proceso y, como tal, el entendimiento de los ciudadanos con respecto al tema del plebiscito.

Si bien encontramos, en el periodo a analizar, un solo proceso de plebiscito que se ha llevado a cabo, encontramos que hay una convergencia entre la difusión clara y precisa, en un lenguaje común, con la participación ciudadana. El simple hecho de que no haya sido vinculatorio el resultado emanado del proceso, hace patente las deficiencias plenas ubicadas dentro del proceso de plebiscito, desde la emisión de la convocatoria hasta sus resultados.

Referéndum: ¿Voluntad limitada o indiferencia?

De acuerdo a las bases legales dichas previamente en el subapartado anterior, referente al plebiscito, en el Capítulo II, hace referencia al referéndum como un mecanismo de participación ciudadana en el Distrito Federal. Debemos tener en cuenta que este es un mecanismo que pone a prueba la relación entre gobernantes y gobernados.

El referéndum se puede definir como aquella figura de participación, en la cual, la ciudadanía manifiesta su opinión, sea de rechazo o aprobación, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. He aquí el elemento de análisis estructural de este subapartado: la relación entre los representantes y sus representados.

Marco Normativo

El referéndum, a diferencia del plebiscito, es llevado a cabo por la Asamblea Legislativa y, en específico, de uno o varios diputados en cualquier momento del ejercicio legislativo. Su resolución consta de la votación y acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes para la aprobación o rechazo a someter a referéndum algunas de las decisiones legislativas en cuestión.

Quienes pueden solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del Referéndum son los ciudadanos (0.4% inscritos en el padrón electoral), Comités ciudadanos (10% de su equivalente) y los Consejos Ciudadanos Delegacionales (8 mínimo); todos ellos deberán presentar actas y/o firmas que comprueben la voluntad de llevar a cabo el proceso, más el establecimiento de un comité promotor del mismo que será integrado por cinco personas.

El procedimiento inicia con la expedición de la convocatoria por parte de la Asamblea Legislativa, que será difundida en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en dos de los principales diarios de difusión en la ciudad con un término de 30 días naturales antes de que se lleve el proceso. En ella, se tiene que explicar, de manera detallada, el motivo de la consulta y con qué fines se establece a la misma más los artículos que se someterán a decisión, con la presentación de argumentos a favor y en contra de las acciones legislativas sobre los mismos.

De igual manera, en el procedimiento acerca del referéndum no se pueden consultar las siguientes temáticas:

- Tributaria, fiscal o de egresos del D.F.
- Régimen Interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Regulación Interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación Interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal
- Las demás que determinen las leyes

***Fuente:** Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal – Artículo 34.

Además de ello, sólo podrá haber un proceso de referéndum por año y no podrán formularse propuestas del mismo en los años de concurrencia con la elección de representantes populares. El IEDF se encargará de la organización del proceso, el computo respectivo y remitirá los resultados a la Asamblea Legislativa para su análisis.

El núcleo estructural del presente análisis reside en que los resultados del referéndum son de carácter no vinculatorio y sólo serán elementos de valoración para la decisión que tome la Asamblea. Además de ello, en la ley reglamentaria, no se hacen valoraciones sobre la difusión mediática de los procesos que, como fue en el caso específico del plebiscito, correspondería al Instituto Electoral local.

Por último, la difusión de los resultados oficiales se establecerá a través de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y las controversias que surjan del proceso serán desahogadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, bajo la base de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. Estas controversias pueden surgir en cualquier momento del proceso deliberativo en turno.

El referéndum, como veremos en el siguiente subapartado, ha tenido dificultades para ser llevado a cabo al grado de no existir ningún proceso llevado en el periodo analizado entre 1995 y 2015. Esto ha implicado la revisión profunda de la relación entre los representantes y representados de cada uno de los distritos electorales del Distrito Federal.

Procesos de Implementación: Una crítica.

Al hablar de los procesos de referéndum en el Distrito Federal, encontramos que no hay ningún registro de que se haya llevado a cabo algún proceso referente a este mecanismo de participación ciudadana. A través del Sistema de Transparencia del Distrito Federal, con apoyo del Instituto Electoral, se obtuvo la siguiente información: "...de 1999 a la fecha, este Instituto Electoral no ha organizado ni ha llevado a cabo *Referéndum* alguno."⁵⁸

⁵⁸ Oficio IEDF/UTCSTyPDP/OIP/093/2016 de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales. Oficina de Información Pública del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Ante la falta de información sobre algún proceso llevado a cabo entre 1995 y 2015, me propongo a analizar las razones básicas sobre el por qué no ha habido alguna de ellas, en base a la relación existente entre los ciudadanos y sus representantes populares. Esta relación, base fundamental de toda democracia representativa, está sustentada en su comunicación y, en ello, es la base de la presente crítica.

Podemos observar en diversas encuestas de opinión lo que piensa la ciudadanía con respecto a sus representantes y lo que, incluso, se debería de hacer ante los problemas que se presentan en sus colonias o distritos. Para ello, usaré una serie de datos que ejemplificarán el grado de problema sobre la participación ciudadana y el ejercicio público de los representantes populares.

En el siguiente cuadro que fue extraído de la encuesta “¿Cómo vamos, ciudad de México?” muestra el nivel de confianza ciudadana ante la gran gama de instituciones locales. Sólo tomaré las instituciones que son de referencia en la presente investigación.

CUADRO 6. Porcentaje de la población que tiene mucho/algo de confianza en las siguientes instituciones

Institución	<i>Distrito Federal 2013 (%)</i>	<i>Distrito Federal 2014 (%)</i>
Gobierno del DF	35%	24%
Instituto Electoral Local	22%	21%
Gobierno Delegacional	31%	18%
Congreso Local	19%	12%
Partidos Políticos	12%	9%

***Fuente:** Encuesta “¿Cómo Vamos, Ciudad de México?” – El Universal (2014)

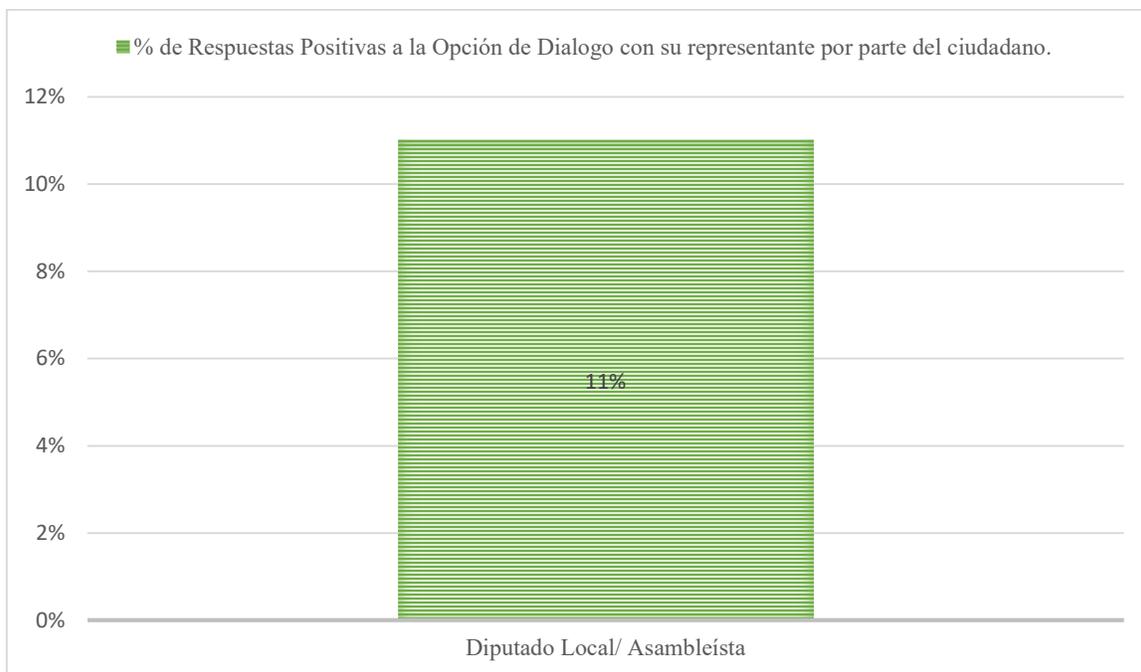
Lo que podemos observar en el anterior cuadro es una tendencia a la baja sobre la credibilidad y la confianza en las instituciones locales. Al hablar del Referéndum, como proceso de participación ciudadana cuya base de implementación reside en

la relación entre los ciudadanos y los representantes populares, podemos observar una de las razones por las cuales no hay gran iniciativa ciudadana por la falta de confianza hacia su congreso local (Asamblea Legislativa).

Además, en cuanto a la relación entre el representante popular y el ciudadano, de acuerdo a esta encuesta, tiene un bajo porcentaje de dialogo y de expectativas de poder obtener un resultado positivo de esa comunicación. Todo lo anterior se ejemplifica en el cuadro de la siguiente página, en el cual, sólo respondió la gente que sí sabía o que sí contestó a la pregunta, es decir, hubo una mayor respuesta a que no sabe o, en términos generales, no contestó.

Una conclusión al respecto es que es evidente que existe en la ciudad una falta de comunicación y confianza entre los ciudadanos y sus representantes populares, a lo cual, puede darnos una idea sobre lo que está pasando ante la nula participación y ejercicio en la materia de la participación ciudadana a través del mecanismo del referéndum. Una realidad lacerante es que, en términos generales, podemos observar que el cambio en la relación tendrá que venir de la iniciativa ciudadana y de la voluntad de acercamiento general hacia los ciudadanos por parte de los asambleístas.

CUADRO 7. En su opinión, si intentara hablar o comunicarse con su Diputados Local/ Asambleísta ¿cree que sus propuestas se tomarían en cuenta? (Porcentaje de respuestas afirmativas)



***Fuente:** Encuesta “¿Cómo Vamos, Ciudad de México?” – El Universal (2014)

De ahí podemos derivar que haya otras formas de organización social que estén en boga o que tengan mayor influencia entre la ciudadanía. El ejemplo típico de ello son las organizaciones vecinales que, en la gran mayoría de ellas, fueron llevadas a cabo por iniciativa propia de los ciudadanos y que, en cierto grado, han jugado un papel más efectivo que a través del uso de estos mecanismos institucionalizados.

Iniciativa Popular: ¿Área de acción ciudadana o de los Partidos Políticos?

De acuerdo a las bases legales dichas previamente en los dos subapartados anteriores, referente a los mecanismos de plebiscito y referéndum, en el Capítulo II, hace referencia a la Iniciativa Popular como un mecanismo de participación ciudadana en el Distrito Federal. Este mecanismo hace énfasis en la iniciativa de los ciudadanos y/u órganos de representación ciudadana para promover iniciativas de ley.

El referéndum se puede definir como aquella figura de participación, en la cual, la ciudadanía y/u órganos de representación ciudadana presentan iniciativas de ley

sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El análisis del presente mecanismo girará en torno a si hay una iniciativa ciudadanía para iniciar y promover iniciativas ante el poder legislativo local o ha sido, como se probará a lo largo del presente subapartado, un mecanismo para promover los intereses de los partidos políticos.

Marco Normativo

La iniciativa popular, a diferencia del plebiscito y referéndum, es impulsado por la iniciativa de los ciudadanos del Distrito Federal y de los órganos de representación ciudadana ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La iniciativa popular busca ampliar la participación ciudadana a través del proceso legislativo, de manera más directa, que los anteriores procesos mencionados.

Al igual que en el proceso de referéndum, pueden solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del Referéndum los ciudadanos (0.4% inscritos en el padrón electoral), Comités ciudadanos (10% de su equivalente) y los Consejos Ciudadanos Delegacionales (8 mínimo). Todos ellos, de igual manera, deben presentar actas y/o firmas que comprueben la voluntad de llevar a cabo el proceso, más el establecimiento de un comité promotor del mismo que será integrado por cinco personas y cuya función es presentar un informe relativo a la iniciativa y su fundamento jurídico.

En el procedimiento de la iniciativa popular, al mismo tenor que el referéndum, no se pueden consultar las siguientes temáticas:

- Tributaria, fiscal o de egresos del D.F.
- Régimen Interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Regulación Interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación Interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal
- Las demás que determinen las leyes

***Fuente:** Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal – Artículo 40.

Un punto importante en el análisis es que los ciudadanos y los órganos de representación ciudadana pueden presentar iniciativas que no sean ámbito de la Asamblea y que, además, podrán generar un proceso de análisis, votación y resoluciones con carácter de recomendación. Lo que implica con ello es una excitativa o una llamada de atención a la autoridad competente que, sin embargo, puede o no hacer caso del mismo.

El procedimiento inicia con la presentación de la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea o, en su defecto (receso de sesiones ordinarias) a la comisión de gobierno. El pleno o la diputación permanente establecerán una comisión especial que será integrada por los diputados locales que están involucrados en las Comisiones competentes de la materia de la que se trate.

La comisión especial deberá, en un plazo no mayor a quince días hábiles siguientes a la presentación de la propuesta de iniciativa popular, aprobar o rechazar la iniciativa de proceso de participación ciudadana, además de verificar toda la documentación respectiva del proceso y sus requerimientos que están establecidos en el artículo 41 de la ley reglamentaria.

La Asamblea Legislativa, al haberse ya tomado una decisión por parte de la comisión especial, deberá informar al comité promotor de la iniciativa sobre la resolución relativa a la aprobación o rechazo a la misma. Esta misma deberá ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en uno de los principales diarios de mayor circulación de la Ciudad.

En caso de aprobación de la iniciativa por parte de la comisión especial, ésta se someterá a proceso legislativo conforme a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Será analizada, dictaminada y votada con carácter preferente al resto de las iniciativas regulares y deberá ser llevado este proceso durante el mismo periodo de sesiones en el que fue convocado.

Para finalizar este breve análisis, podemos observar que no hay involucramiento de los órganos electorales locales en el proceso de iniciativa popular. Involucra más la relación, previamente mencionada, entre los gobernantes y gobernados,

pero con un elemento importante de análisis que debe ser tomado en cuenta: los partidos políticos, ellos serán los principales protagonistas de la iniciativa popular, a lo cual, invoca al cuestionamiento de qué tan “popular” es la iniciativa popular.

Procesos de Implementación

Con respecto a la iniciativa popular, encontramos dos procesos impulsados a lo largo del periodo analizado en la presente investigación. Todos ellos han sido promovidos por los partidos políticos y que, de origen, implica que los ciudadanos y/u comités de representación ciudadana no han tenido la iniciativa y/u éxito para llevar a cabo procesos de carácter legislativo.

El primero de ellos fue llevado a cabo por la iniciativa del Partido Acción Nacional el 6 de noviembre de 2007 con proyecto de decreto por la que se buscaba crear la Ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal. Tras una larga campaña de recolección de firmas, “se logró recolectar 100 mil firmas, superior a las 36 mil firmas que se requieren en el Distrito Federal”⁵⁹.

El segundo de ellos fue impulsado por el entonces Partido Alternativa Social democrática (actualmente sin registro) que buscaba establecer una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores del Distrito Federal el 22 de octubre de 2008. Esta iniciativa fue apoyada por diversos grupos que eran militantes del partido político previamente mencionado y que, con dificultades, obtuvieron un poco más del mínimo de firmas establecidas para establecer el inicio del proceso de iniciativa popular.

En ambas iniciativas, de acuerdo a la información obtenida del Sistema de Transparencia del Distrito Federal (INFODF), la Asamblea Legislativa no ha dictaminado los proyectos de ley referentes a los procesos de iniciativa popular que han sido formulados. Los dos procesos que han sido analizados se han

⁵⁹ Información obtenida del Oficio CSP/VIIL/ST/060/2016 de la Coordinación de Servicios Parlamentarios de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

quedado en espera de ser votados por la asamblea, con lo cual, no determina la viabilidad del mecanismo de participación ciudadana.

El punto crítico que se ha mencionado desde el inicio del análisis de este proceso, es la presencia de los partidos políticos en la formulación de iniciativas populares. La ciudadanía ha tenido muy poco que participar en torno a la formulación de este tipo de iniciativas, a lo cual, puede convalidar el análisis previo entorno a la relación entre representantes y representados.

Análisis de la difusión en medios acerca del proceso

Si bien es cierto que hubo dos procesos relativos a la iniciativa popular, no contó con ninguna difusión en medios masivos de comunicación. De acuerdo al oficio no. CSALDF/069/2016 de la Coordinación General de Comunicación Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se consta lo siguiente: “Después de una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Coordinación General, no se ha encontrado información respecto a la difusión en medios de comunicación (Tiempo y espacio) sobre procesos de Iniciativa Popular durante el periodo de 1995-2015”⁶⁰.

Se puede considerar que, a grandes rasgos, los procesos de iniciativa popular que fueron llevados a cabo por la iniciativa de los partidos políticos no tuvo presencia alguna en los medios de comunicación, en cuanto a una campaña formal de promoción de la iniciativa popular.

Conclusión derivada del proceso

Si bien es cierto que, durante los procesos de iniciativa popular previamente descritos no tuvieron efecto inmediato en nuevas leyes o normas, sí se aprobaron años después. Las normas que se aprobaron fueron en el mismo sentido con la que, originalmente, se llevó la promoción de la iniciativa popular que se impulsó años atrás, pero con otra serie de mecanismos legales.

⁶⁰ Información obtenida del Oficio CSALDF/069/2016 de la Coordinación General de Comunicación Social de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el caso de la Ley de Manifestaciones Públicas del Distrito Federal, se aprobó el 11 de diciembre de 2013 en las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados. Su objetivo es "...garantizar, por un lado, el derecho de los manifestantes a expresar sus inconformidades y, por el otro, el de los ciudadanos a transitar libremente en la ciudad...(además)... prohibir a los manifestantes el proferir insultos o amenazas, emplear violencia en contra de las personas y sus bienes...".⁶¹

La segunda iniciativa popular, referentes a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y de Protección a la Salud de los No Fumadores del Distrito Federal, se ha hecho valer a través modificaciones mínimas a lo largo del tiempo. Desde que el 3 de abril de 2008 entró en vigor la "Ley Antitabaco" en el Distrito Federal, ha sufrido modificaciones a la norma por la vía legislativa.

Como se ha observado, los procesos de iniciativa popular en el Distrito Federal no han tenido gran calado al momento de proponerse como medida de participación ciudadana, pero se han asumido como iniciativas legislativas en otras series de mecanismos que son exclusivamente parlamentarios. Por ello, se ha asumido la concepción de que es un mecanismo muy arraigado a los partidos políticos y que, de ello, se asume una limitante para la participación ciudadana y su efectivo ejercicio legislativo.

⁶¹ Periódico Excelsior, "Aprueban dictamen sobre Ley de Manifestaciones Públicas en el DF", revisado el 7 de abril de 2016 en el portal de Internet del Periódico. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/12/11/932960>

Conclusiones

El presente capítulo trató, de manera breve, ilustrar algunos de los procesos de participación ciudadana que han existido en el Distrito Federal entre 1995 y 2015, en materia de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa popular. Lo que podemos observar es que existen los mecanismos, pero ha existido poca promoción y ejecución de los mismos por parte de los ciudadanos.

En un análisis que propone Eugenia Martín Moreno, acerca de la ciudadanía en el Distrito Federal, considera que podemos observar rasgos de una cultura política de súbdito en los ciudadanos: “el alejamiento y una evaluación negativa de las autoridades delegacionales; desinformación y pobre participación ciudadana, así como desconfianza en las instituciones”⁶². Es decir, los elementos básicos de nuestro análisis se deben complementar con el fenómeno de la cultura política y, de manera conjunta, dar una mejor explicación del porqué de los datos recabados.

Como conclusión final es necesario resaltar la baja participación ciudadana en cada uno de los procesos analizados, desde la formulación del proceso hasta el día de la elección y su consecuente revisión, más la escasa información que ha existido alrededor de los procesos que se han llevado a cabo en su formulación o en proceso de sufragio.

Sin duda alguna, al observar la poca o nula participación ciudadana en el Distrito Federal a través de los mecanismos de participación institucionalizados, nos lleva a establecer una preocupación sobre el futuro de una democracia más participativa y sobre lo que cada institución local debe de realizar para profundizar y ejecutar más y mejores procesos. Si esto es así, ¿Cuál es la diferencia entre estos procesos y, como veremos en el siguiente capítulo, los procesos referentes a los presupuestos participativos que se realizan año con año?, está será resuelta en las próximas páginas.

⁶² Eugenia Martín Moreno, *Op. Cit.*, p.173.

CAPÍTULO 3: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL: EL MÉTODO INNOVADOR DE PARTICIPACIÓN

Introducción

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos de participación ciudadana que están enmarcados dentro de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Además de ser un mecanismo que tuvo su plena institucionalización en la ciudad en el año de 2010, es el proceso que ha tenido mayor auge y promoción dentro de las instituciones gubernamentales locales desde entonces.

Este mecanismo, desde su punto de partida en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, ha tenido un objetivo claro y que ha trascendido más allá de los métodos tradicionales de participación: poder incidir, de manera más activa, en la toma de las decisiones públicas a través de la consulta de la repartición y gasto del presupuesto público. Al igual que los mecanismos “tradicionales” que se han revisado previamente, no deja de tener injerencia política institucional, pero representa, a su vez, una oportunidad más palpable de injerencia política.

El presente capítulo estará dividido en tres apartados: en el primero se analizarán los antecedentes y algunas experiencias exitosas relativas al ejercicio del presupuesto participativo para, posteriormente, analizar el caso mexicano y la influencia que han tenido las experiencias mundiales en el ejercicio participativo en nuestro país. Esto permitirá acercarnos, de primera mano, a la dinámica del mecanismo que analizaré durante todo el capítulo.

En el tercer y último apartado, que es el núcleo estructural del capítulo, se analizará el caso del Distrito Federal: los antecedentes y procesos previos a la institucionalización como mecanismo legal en el año de 2010, el marco legal constitutivo, los diversos procesos que se han llevado a cabo (desde el año 2011 hasta el año 2015) y el papel que han jugado los medios de comunicación en la difusión de estos procesos. A modo de conclusión, analizaré el impacto de la participación ciudadana en la vida democrática de la ciudad.

Contextos regionales y nacionales: los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal.

Como se ha hecho explícito en el capítulo anterior, hay diversas condiciones de carácter político, económico, social que, en muchas ocasiones, han obligado a los gobiernos a reformarse. Dentro de la gama de reformas y modificaciones que han establecido los gobiernos para mejorar su imagen, se resalta la relativa a la relación entre gobernantes y gobernados.

El presupuesto participativo ha sido un mecanismo que ha podido acercar a los gobernantes y gobernados de las diferentes ciudades alrededor del mundo. Este mecanismo de participación ciudadana ha sido exitoso, de acuerdo a Porto de Oliveira, debido al “anhelo de promover la participación de la sociedad en los debates presupuestarios y el hecho de que ello favorezca la idea de transparencia de los gastos públicos (*accountability*)”⁶³.

Como un preámbulo teórico, antes de entrar al caso específico del Distrito Federal, este proceso se puede constituir de la siguiente manera, haciendo énfasis en los diversos procesos que conlleva la construcción y ejecución de un presupuesto gubernamental más la etapa que, en el proceso de construcción de la democracia, ha cobrado énfasis como lo es la rendición de cuentas. El diagrama de la siguiente página da cuenta de ello.

Hacia una definición de Presupuesto Participativo

Al hacer referencia al término de “presupuesto participativo” hay una amplia gama de definiciones. Ante ello, es necesario establecer una definición que nos permita establecer la base estructural de análisis que será la guía en el presente capítulo; por ello, la definición de Ubiratan de Souza se establece así:

El presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su

⁶³ Osmany Porto de Oliveira, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-FLACSO México, México, 2011, p.120.

participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión de gobierno⁶⁴

DIAGRAMA 1. Proceso general del presupuesto gubernamental



***Fuente:** Luis Daniel Ávila Rojas, “Concepto de Presupuesto”, en “El presupuesto participativo en el Distrito Federal y su Distribución, Tesis UNAM, México, 2014, p.5.

Lo anterior reafirma lo que ha sido previamente descrito: los ciudadanos participan en este proceso para decidir en la forma en la que ha de gastarse el presupuesto público e incidir en las políticas públicas que tienen impacto en las ciudades y colonias donde se ejerce este mecanismo. Se ha de considerar, de manera sustancial, que la participación ciudadana en los presupuestos participativos es el punto que fundamenta la acción gubernamental *ex-post* proceso deliberativo.

El origen: 1989 en Porto Alegre, Brasil

Si bien es cierto que hubo experiencias parciales previas al de Porto Alegre, este se considera el más representativo y, por ende, la base de origen de un proceso de participación ciudadana. Para entender el proceso de institucionalización y práctica de los presupuestos participativos en Porto Alegre, es necesario remitirnos a los procesos nacionales que experimentó Brasil en la década de los ochenta.

⁶⁴ Sara Barceló y Zainer Pimentel, “Pero... ¿Qué es exactamente el Presupuesto Participativo?”, en *Radicalizar la democracia – Porto Alegre: Un modelo de Municipio Participativo*, Catarata, Madrid, 2002, p. 31.

Tras la finalización del periodo de dictadura en 1979, al igual que muchos procesos latinoamericanos, se fue gestando un proceso de transformación institucional en vías a la democratización de la vida pública. El primer paso, a nivel nacional, se logra en 1988 con la adopción de una nueva Constitución Política que sentaba las bases de la participación ciudadana⁶⁵ y que, a lo largo de ese periodo, se gestaría el proceso de descentralización de la vida pública nacional que permitió la expansión, sin precedentes, de la institucionalización de una gran gama de mecanismos de democracia directa.

En cuanto a la ciudad de Porto Alegre surge en el año de 1989 durante la administración de Olivio Dutra, siendo electo por el Partido dos Trabalhadores (PT) bajo el espíritu de una mayor demanda ciudadana de participación en las decisiones públicas. Esta demanda fue acogida por el PT como una de las bases programáticas de campaña, reiterando la necesidad de democratizar a la sociedad y la política.

Bajo la inspiración del modelo propuesto en la comuna de Paris, el llamado “Orçamiento Participativo” tuvo un gran éxito que le permitió al PT seguir conservando el poder de la ciudad en las siguientes elecciones. Sin duda, el éxito de los procesos de presupuestos participativos en Porto Alegre se debe:

1. La importante tradición de organización y movilización por parte de una expresiva proporción de clases populares de Porto Alegre.
2. El frente institucional, es decir, abrir a debate público sobre los presupuestos, los actores sociales y agentes gubernamentales establecieron los fundamentos y dinámica del presupuesto participativo.
3. Introducción de criterios transparentes⁶⁶

Aunado a ello, en la gran mayoría de las demandas populares que se han puesto a consulta han sido plenamente atendidas. Este éxito se fue logrando con el tiempo, en el cual, se ha ido perfeccionado los procesos electivos en la localidad

⁶⁵ De acuerdo a Armando Rendón Corona, las bases de la participación ciudadana se sustentan en el Artículo primero y quinto de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil. Disponible en *Revista Polis*, Vol. 1, UAM-Iztapalapa, México, 2004, p. 9-36.

⁶⁶ Carlos Álvarez de Sotomayor, “Condicionantes del éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre”, en *Democracia y Presupuestos participativo*, Editorial Icaria, Barcelona, 2003, p. 54-55.

más el fortalecimiento de la capacidad tributaria del gobierno local de Porto Alegre para poder generar una partida presupuestal dedicada exclusivamente al proceso.

Porto Alegre se volvió con el tiempo un ejemplo de ciudad con programas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en los cuales, los mismos se involucran en la toma de decisiones colectivas, pero, a ciencia cierta, tardo tiempo para que se reconociera este status de ejemplo. Un tema recurrente, que será el punto toral en el análisis próximo del Distrito Federal es sobre el tema de la participación ciudadana y su involucramiento en el proceso.

Porto Alegre no se ausentó de tener baja participación pues, se acuerdo con un artículo de Aragon Érico Dasso Júnior, citado a través de Ávila Rojas, menciona que en el primer año de PP en la localidad hubo una baja participación debido a la “falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía como consecuencia del elevado nivel de endeudamiento, la escasa incapacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia inédita y la relación política existente entre el poder estatal y la ciudadanía basada en el intercambio de favores.”⁶⁷

A pesar de ello, como se ha dicho, el proceso ha sido refinado y ha ganado adeptos a nivel internacional como un nuevo modelo de gobernanza y de mejora de calidad de vida de la ciudadanía. Por ello, a modo de conclusión de este subapartado, es necesario analizar la estructura del proceso de presupuesto participativo que dejó la experiencia de Porto Alegre y que es, con sus particularidades, el modelo general en el resto del mundo.

El Consejo del Presupuesto Participativo y la Asamblea regional son los dos órganos fundamentales, en los cuales, se articulan otros órganos independientes de carácter comunal. El primer paso, además de reuniones preparatorias, se establecen qué temas se van a tocar durante el proceso en un mecanismo de dos rondas:

⁶⁷ Ávila Rojas, Op. Cit, pp.7.

1. Los funcionarios del gobierno local han de presentar el balance de inversiones del año previo, las expectativas y el avance del plan del año en vigor para que, en su caso, determinen sociedad-gobierno las prioridades de la región.
2. Se eligen a los representantes de las comunidades y de las plenarias temáticas pertenecientes al Consejo de Presupuesto Participativo; del mismo modo, se eligen a nivel regional que ejercerán, en la asamblea regional, una vinculación con el CPP para dar a conocer nuevas demandas y dar seguimiento a proyectos en ejecución.

El elemento fundamental se centra en que, en el momento que se elabora un borrador del presupuesto participativo, el ejecutivo local hace un análisis sobre las obras, costos y viabilidad de su aprobación. Este análisis es recibido al CPP que, en conjunto con los representantes pertenecientes a la misma, dictaminan sobre una propuesta definitiva, previa consulta ciudadana y organismos comunitarios.

Al obtener una propuesta definitiva, el ejecutivo local manda un análisis al cuerpo de concejales. Usualmente, hay debate sobre las cifras que se deben destinar al ejercicio deliberativo y a las obras planteadas en la mismas, pero siempre se respeta el proceso estructural llevado a través de las juntas de organizaciones ciudadanas. De ahí que el proceso tenga, como limitante, la cantidad de recursos y la relación costo-beneficio de la misma.

En el siguiente diagrama, de manera gráfica, se podrá observar todo lo anteriormente descrito con el énfasis de las políticas de iniciativa, jornada electoral, toma de decisiones, aprobación y ejecución del presupuesto y su posterior rendición de cuentas. Hay que tomar en cuenta estos puntos claves que serán puntos de fortaleza o debilidad en muchas experiencias que se analizarán en las próximas páginas.

DIAGRAMA 2. El ciclo presupuestario a nivel municipal



*Fuente: Pilar Mairal, "El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa: el caso de Porto Alegre", en "O orçamento participativo, análise de uma experiência de gestão local participativa", PURCS, Porto Alegre, 1998, p. 4.

Factores de éxito y fracaso en los presupuestos participativos

Al implementar el mecanismo de los presupuestos participativos, deben existir una serie de condiciones previas e institucionales para lograr el éxito en los mismos. De ello, derivamos que las condiciones previas que permiten el logro de este proceso son:

- **Voluntad política:** El partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana...
- **Capital social:** la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferentemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- **Personal competente:** la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- **Tamaño reducido:** el municipio...no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.

- **Recursos suficientes:** los gobiernos municipales deben contar con fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- **Plataforma legal:** las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestales.
- **Descentralización política:** los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.⁶⁸

En cuanto a los factores de diseño institucional, de acuerdo a Goldfrank, son los siguientes:

- **Enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo:** algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales...
- **Informal vs. formal:** algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes y que pueda ser modificada por los mismos participantes: otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- **Deliberación:** los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto...
- **Supervisión centralizada:** la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso del PP.
- **Reglas e información asequibles:** las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios, y la información presupuestaria deben estar disponibles y accesibles para el público en general⁶⁹

⁶⁸ Benjamín Goldfrank, "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, PUCC, Chile, 2006, p.7.

⁶⁹ *Ídem*

Al respecto, analizado todo lo anterior, se puede considerar que es una labor que se debe promover entre los ciudadanos, el gobierno local e instituciones encargadas de organizar y llevar a cabo el proceso. En muchos casos en la región latinoamericana, podemos encontrar a los institutos locales con una facultad o denominación que va más allá de la organización electoral - enfocada en participación ciudadana – y que se presenta en países donde el sistema ha sido eminentemente presidencialista.

Si bien es cierto que ante la fundada preocupación de investigadores y actores político-sociales sobre la participación y la necesidad de promover mecanismos de toma de decisiones ciudadanas, incluido el presupuesto participativo, hay que tomar en cuenta que estas medidas no carecen de manipulaciones. Estas manipulaciones hacen de un uso “de buena fe” en una desviación a los objetivos de cambio de rumbo social:

- **El individualismo:** el riesgo que comportan las actitudes individualistas es el enfrentamiento entre los participantes y el olvido del objetivo de transformación social.
- **(El fenómeno de) “Los reyes magos” ...:** la desviación del presupuesto o el resurgimiento del clientelismo con todas sus consecuencias opuestas a la democracia.
- **El debilitamiento de las justas reivindicaciones de transformación social:** ...pueden incurrir los equipos de gobierno por una utilización no para provecho propio, pero sí “institucionalmente interesada” del presupuesto participativo. En un contexto en que las necesidades colectivas son grandes, justificadas y urgentes y los caudales municipales son escasos, la institución puede sentirse tentada a iniciar una dinámica de moderación de las demandas de la ciudadana...⁷⁰

Ante ello, a modo de conclusión del apartado, es claro que los gobiernos locales necesitan establecer un proceso de comunicación amplio con los ciudadanos para

⁷⁰ Benjamín Bastida Vila, “Riesgos de una utilización “perversa” del proceso de presupuesto participativo”, en *Refundar la democracia: Presupuestos participativos en contextos diversos.*, Autor-Editor, España, 2011, p. 247-248.

que, a su vez, los ciudadanos puedan ser plenamente informados e interesarse por el proceso de presupuesto participativo. No es fácil, además, la plena coordinación entre instituciones y ciudadanos en un proceso arduo como el que se ha explicado en anteriores páginas.

Algunos municipios y países en el mundo han demostrado su capacidad para llevar a cabo diversos procesos bajo una estructura clara y ordenada, impulsando la participación ciudadana; otros, en cambio, por diversas razones no han podido lograr resultados halagüeños que permitan la continuidad del proceso del presupuesto participativo. De ello, se hablará en el siguiente subtema.

Experiencias más allá de Porto Alegre: la vía local o nacional

El modelo que ha aportado la experiencia de Porto Alegre ha sido materia de exportación a los diferentes gobiernos de diferentes ideologías con el fin de mejorar la comunicación entre los gobernantes y gobernados, además de ser una herramienta de participación ciudadana que genere mayor vigilancia en el uso de los recursos públicos y evitando, en cierta medida, un alto grado de corrupción.

La experiencia, mayormente acogida por los gobiernos locales o regionales, también ha sido aceptada en diversos países como una política que impulsa al mejoramiento del sistema representativo, pero, aunado a ello, no en todos lados se aplica una misma metodología o significado al presupuesto participativo. De ahí la conveniencia de analizar algunos casos que ejemplifiquen estas variables en contextos diferentes.

En el caso europeo, encontramos desde la década de 1990, una serie de programas piloto que se enfocaron al establecimiento y perfeccionamiento del mecanismo de presupuesto participativo. Cada país ha llevado, a su propio ritmo, un avance en la aplicación de este mecanismo de participación ciudadana.

Además de todo lo anterior, es necesario mencionar que la aplicación del presupuesto participativo en países europeos no carece de su carácter ideológico, gracias a su aplicación en diversos países con gobiernos de corte socialdemócrata y/o pertenecientes al famoso “cinturón rojo”.

CUADRO 1. Experiencias europeas de presupuesto participativo

Europa			
<i>Francia</i>	<i>Alemania</i>	<i>España</i>	<i>Italia</i>
<p>La experiencia francesa nace en el año 2000 en la que han figurado dos fases de aplicación: la primera basada en “unos municipios pequeños o medios del “cinturón rojo” de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas” y la segunda se establecería afuera del “cinturón rojo”, especialmente en regiones cuyo predominio era socialista o verde</p>	<p>Surge en 1998 y, al igual que Francia, ha tenido un proceso de dos fases de aplicación: la primera impulsada en Baden-Württemberg, apoyada por empresas y sindicatos; la segunda ha sido impulsada por la socialdemocracia en Nordrhein-Westfalen. Se ha impulsado una tercera fase que ha tenido altibajos claros en la formulación e interés ciudadano.</p>	<p>Surge en el año 2000 bajo la tesitura de dos fases de aplicación pero que, a diferencia de los anteriores, hay una mayor expectativa de ampliación de los procesos. La primera fase se constituye por el cinturón rojo de Barcelona y Andalucía y que, bajo la segunda fase, se ha ido expandiendo a diversas áreas geográficas con diferentes posiciones políticas e ideológicas</p>	<p>Como punto de partida en 1994 con la experiencia de Grottammare, se han implementado en ciudades cuyos gobiernos han sido de orientación de izquierda, aunque, es cierto, se ha ido propagando a otras ciudades como el caso de Roma o Milán.</p>

En otra zona geográfica del mundo, en el continente asiático, encontramos experiencias en Corea del Sur y China que han sido, sin duda alguna, los ejemplos más claros de la aplicación del presupuesto participativo en aquella área geográfica del mundo:

Asía	
<i>Corea del Sur</i>	<i>Japón</i>
Es el caso de la ciudad de Bugku, en la cual, buscó aplicar el método del presupuesto participativo de la ciudad de Los Ángeles, Estados Unidos para mejorar la credibilidad del gobierno local. Hay una gran diversidad de obstáculos: “baja participación ciudadana, el tiempo invertido por las autoridades para capacitar a los participantes sobre el proceso presupuestario, así como el método de integración de los consejos vecinales”. ⁷¹	La expresión del mecanismo de participación ciudadana ha sido diferente a la de Porto Alegre, es decir: de arriba abajo. Previo a la instauración nacional en 2005 por parte de la Fundación China para la Investigación del Desarrollo, en 2004 se desarrolló en la ciudad de Huinan una experiencia donde se generó una partida del 15% de presupuesto público a la elección popular ⁷² .

CUADRO 2. Experiencias asiáticas del presupuesto participativo

En el continente americano, aparte de la influencia regional que generan las experiencias de América Latina, encontramos varios ejercicios de consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo, resaltando los ejemplos de los

⁷¹ Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, IJ-UNAM, México, 2014, p. 84.

⁷² En otras ciudades chinas, como el caso de Wuxi, ha permitido que se genere una concientización colectiva de integración social a través de valores y creencias comunes.

Estados Unidos de América, en específico del caso de Denver, Colorado y Los Ángeles, California:

CUADRO 3. Experiencias estadounidenses de presupuesto participativo

Estados Unidos	
<i>Denver, Colorado</i>	<i>Los Ángeles, California</i>
<p>En diferentes regiones de la unión americana, han sido los ejemplos de participación ciudadana por la vía de los presupuestos participativos. El caso de Denver, Colorado⁷³ es innovador al promover la participación ciudadana a través de los foros y del uso de las tecnologías de la información para hacer patente la necesidad de ajustar el presupuesto a las necesidades ciudadanas en medio de los recortes presupuestales.</p>	<p>Con la aplicación de la figura de consejo de vecinos, en 1999, se integraron 90 consejos que serían los encargados de presentar al ayuntamiento y al alcalde las prioridades en diversas materias sociales que los ciudadanos consideran necesario invertir. Además, se ha establecido el “Día del Presupuesto”, en el cual, funcionarios locales capacitan a ciudadanos para la plena ejecución del mecanismo.</p>

Finalmente, en la región latinoamericana, siendo la más influyente para nuestro país, se ha exportado el modelo de Porto Alegre a diversos países que, a lo largo del tiempo, han ido perfeccionando y moldeando el presupuesto participativo como parte de la vida política de las ciudades. En esta serie de ejemplos haremos énfasis en las ciudades donde han surgido experiencias importantes y, algunas de ellas, exitosas:

⁷³ La ciudad de Denver, Colorado ha promovido la siguiente página de internet para establecer la discusión y participación ciudadana sobre el uso del presupuesto público local: www.deliveringdenversfuture.org

CUADRO 4: Experiencias latinoamericanas de presupuesto participativo

Buenos Aires, Argentina

Puesto en marcha en el año de 2002, se han ejercido el mecanismo de plan de prioridades barriales, en los cuales, a través de diversos foros, los ciudadanos han expresado sus necesidades y, entre ellos mismos votan las mismas. No es si no hasta el 2004 cuando se crea el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo siendo el primer instrumento de democracia participativa de la Ciudad. Las bases del mecanismo son los *Centros de Gestión y Participación*⁷⁴, los cuales, son el mecanismo de comunicación y dialogo entre autoridades y asesores del programa de presupuesto participativo. Sólo han sido dos experiencias: la de 2003 y 2004, denominadas propiamente de “presupuesto participativo” y que, tras la ascensión del Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, el mecanismo fue eliminado.

Anta, Perú

Siendo una municipalidad rural, están organizados en diferentes comunidades rurales que, de acuerdo a 5 ejes de acción (medio ambiente, políticas sociales, desarrollo económico local, institucionalidad y gobernabilidad, infraestructuras y comunicaciones), han podido establecer su propio mecanismo en 2009. Al tratarse de una comunidad de 58000 habitantes, se tomó la decisión de que sólo participarían “ciudadanos representantes de una organización acreditada en el registro que administra el propio ayuntamiento”⁷⁵. En esta municipalidad, se destinó más del 50% de su presupuesto a la decisión de prioridades ciudadanas, en su mayoría a la infraestructura vial.

⁷⁴ La información relativa a los Centros De Gestión y Participación, se puede encontrar ampliamente en <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/>. Revisado el 28 de mayo de 2016.

⁷⁵ Jans Erik Cavero Cárdenas, “El presupuesto participativo y la Gobernanza Democrática: El caso de la municipalidad de Anta en Perú”, en *Revista Buen Gobierno*, No.5, México, 2008, p. 118.

Medellín, Colombia

Desde 1996, con la creación del Sistema Municipal de Planeación, a través del *Plan Operativo Anual de Inversiones Operativo*, se llevaron los primeros ejercicios de presupuesto participativo en la municipalidad. Hasta el 2004, dentro del *Plan Municipal de Desarrollo*, se establece el presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana con plena vigencia y legalidad. El porcentaje mínimo destinado a este mecanismo sería de 5% y, a pesar de que ha sido una “tradicción” de año con año a partir del inicio del siglo XXI, “la construcción de capital social en Medellín por la vía de la participación no tuvo un avance significativo en los años considerados (2011-2013), a pesar de los esfuerzos públicos por contribuir a su dinamización mediante programas como el PP”⁷⁶, sin importar si pertenecían o no a una organización o movimiento social.

Cerro Navia, Chile

Desde 2001, la comunidad de Cerro Navia implementó este mecanismo de participación ciudadana para involucrar a su población en la toma de decisiones colectivas. Para ello, se creó el programa “Nueva Gestión Territorial Participativa”⁷⁷ que buscaba ampliar la participación y la autonomía financiera, cuya labor generó en 2003 una participación más dinámica y democrática. La labor desempeñada por las autoridades, desde la comunicación con las juntas de vecinos y la realización de mesas ciudadanas hasta la constitución del Consejo Comunal del PP, ha permeado en que año con año se destine más presupuesto al área de designación ciudadana (ventaja para algunos, desventaja para otros).

⁷⁶ Jorge Mejía Martínez, “El presupuesto Participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín”. Revisado el 28 de mayo de 2016 en: https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁷⁷ Samuel Riquelme Jaque, “Experiencias de PP en municipios chilenos”, en *Presupuestos Participativos: éxito y fracaso en perspectiva comparada. Cerro Navia y Pedro Aguirre Cerda como casos de estudio*. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2008, p. 41.

Villa González, República Dominicana

Se inicia en 1997 con la promulgación y aplicación del “Proyecto Concertación y Desarrollo Municipal” que buscaba fortalecer a las instituciones gubernamentales, los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales. Tras varios procesos de organización, capacitación y concientización sobre el proceso, el 1 de mayo de 1999, más de doscientas personas se reunieron para “...conocer las necesidades sentidas de las diferentes comunidades y establecer un orden de prioridad de manera que pudieran ser incluidas en el presupuesto municipal del Ayuntamiento de Villa González para el año 2000”⁷⁸. Lo interesante del proceso, y que determina su éxito, es que ha llevado de manera ininterrumpida a lo largo de los años.

Montevideo, Uruguay

la ciudad de Montevideo, al efecto inmediato de la experiencia de Porto Alegre, empezó a organizar sus presupuestos participativos en el año de 1990. En este papel, los Concejos vecinales juegan un papel de interlocutor entre las autoridades y los ciudadanos que, a través de estos concejos, promueven las diversas demandas que son llevadas a las autoridades para establecer un plan de prioridades estratégicas rumbo a la aplicación del presupuesto. El mecanismo, a través de la participación directa de los ciudadanos a través de su voto, ha establecido un tope entre 3-5% de recursos destinados a este proceso; el “efecto Montevideo” ha sido fundamental para que se considere como un modelo a seguir, debido al “impulso de profundas y efectivas políticas de

⁷⁸ Juan Castillo, “El Presupuesto Municipal Participativo de Villa González: Una experiencia dominicana”, en *El presupuesto municipal participativo-Guía Metodológica: el Caso de Villa González*, Fundación Solidaridad, República Dominicana, 2004, p. 16.

Como hemos podido apreciar en los anteriores ejemplos de algunas ciudades que son representativas del ejercicio del presupuesto participativo, todas ellas tienen características particulares que las hacen únicas y distintivas ante otras experiencias en el mundo. A pesar de esta diversidad que, de manera clara, se evidencia en la planificación y ejecución de los procesos, también hay una gran convergencia.

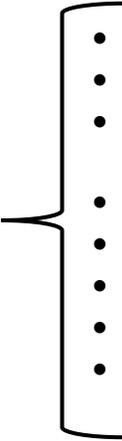
También es necesario recalcar que, muchas de ellas, han experimentado el proceso del presupuesto participativo y que, en un momento determinado, lo han abandonado por razones de índole económico. Como se hizo énfasis en páginas anteriores, hay una gama diversa de factores que promueven o impiden el éxito de un proceso de esta naturaleza, los cuales, de alguna manera podemos observar con los ejemplos anteriores.

La naturaleza los procesos participativos en el mundo ha implicado el alejamiento de posiciones políticas e ideológicas, con el fin de mejorar la imagen pública de los gobiernos en turno. Lo que antes se presumía como una práctica “populista”, se ha convertido en una herramienta que puede mejorar y consolidar las bases institucionales de un gobierno, sin importar su denominación ideológica o política.

Con ello, al hablar de los orígenes de la instrumentación de los mecanismos de democracia directa, entre ellos el del presupuesto participativo, debemos mencionar que surge en la década de los noventa que, de acuerdo a Ayala Proaño, tuvieron que ver con diversos procesos económicos, políticos y sociales en la región latinoamericana (la más influyente para nuestro país), y que entre ellos se destacan en la siguiente lista de la siguiente página.

⁷⁹ Egon Montecinos, “Presupuestos Participativos en América Latina”, en *Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 53, Venezuela, 2012, p.8. / Departamentos = Gubernaturas

A lo largo de todos estos ejemplos sobre el presupuesto participativo en diversas regiones del mundo, podemos concluir que ha sido un fenómeno que se ha ido expandiendo en conjunto con los procesos de democratización y consolidación institucional. Es necesario mencionar, nuevamente, que cada región, nación y ciudad tienen sus particularidades que impregnan en el desarrollo de proceso ya que esta debe responder a los factores sociales y culturales de donde se desarrolle.

- 
- Promesa de inclusión social.
 - Crisis de deuda externa en los años ochenta
 - Imposición de ajustes estructurales neoliberales de las instituciones financieras internacionales.
 - Privatización de varios sectores
 - Inequidad y pobreza
 - Desconfianza hacia los partidos políticos
 - La corrupción
 - Crisis políticas e institucionales – gran número de cambios de presidentes en la región.

80

Vemos, en efecto, un pleno intento por parte de las instituciones locales de mejorar su imagen ante la sociedad e involucrar a esta última en la toma de decisiones colectivas. Si bien es cierto que ha habido esta intención general en todos estos procesos, una realidad lacerante ha sido que en unos más que en otros ha sido la participación ciudadana y la cantidad de recursos disponibles lo que deja como base de análisis para determinar si son viables y con un impacto positivo la realización de los mismos.

Podemos observar, pues, que en el caso de varias ciudades latinoamericanas el resultado de la participación ciudadana y de la cantidad de recursos destinados a la designación popular es alta (Montevideo, Uruguay) como en otras que, incluso,

⁸⁰ Verónica Marisol Ayala Proaño, "Participación ciudadana y presupuesto participativo en el Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito", en *La participación ciudadana en Quito: la experiencia del presupuesto participativo en la administración municipal Zona norte Eugenio Espejo, en las parroquias Kennedy y Comité del pueblo, durante el periodo 2010- 2013*, FLACSO, Ecuador, 2014, p.43.

no se han realizan año con año o que se han dejado de experimentar por falta de recursos o de voluntad política (Buenos Aires, Argentina).

En otra serie de ejemplos, en específico de la Unión Europea, es permeable la voluntad política de los actores institucionales en la aplicación de los mismos instrumentos. Como hemos visto, los promotores de las consultas de presupuesto participativo provienen de una corriente socialdemócrata y del denominado “cinturón rojo” con una visión más global de la acción social.

Hemos visto, a lo largo de estos ejemplos latinoamericanos y mundiales, que el presupuesto participativo ha sido un proceso típico de las sociedades que buscan mejorar su imagen y acercarse a la ciudadanía a través de la consulta presupuestal. En el caso mexicano, como veremos el siguiente apartado, ha tenido diversas experiencias de presupuesto participativo con resultados ambivalentes.

Contexto local: los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal.

Como se ha mencionado en el anterior apartado, el presupuesto participativo ha sido “materia de exportación” a diversas regiones y países del mundo como base de legitimidad y confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. México, país que convive con las experiencias latinoamericanas, no ha sido la excepción en este ámbito.

Recordemos que, en el capítulo dos, habíamos mencionado que la adopción de los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas y/o municipios de nuestro país fue parte del proceso de descentralización de las actividades del gobierno federal a los Estados más la consolidación de las reformas político-electoral que hicieron a los procesos políticos más competitivos a nivel local, generando la transición política en varios de ellos.

En el caso del presupuesto participativo, sujeto a las diversas condiciones económicas que se han hecho explícitas en el apartado anterior, han sido pocas

las experiencias de municipios mexicanos que han recogido la experiencia de Porto Alegre y que han sido exitosas, desde el hecho de apegarse a los parámetros de la experiencia brasileña hasta la consolidación del mismo como un mecanismo que aporta mejores condiciones de vida a la población y mayor credibilidad a los gobiernos locales.

En el presente apartado, hemos de analizar las experiencias de municipios mexicanos que han asumido el ejercicio del presupuesto participativo como parte de la relación cotidiana entre ciudadanos y gobernantes, con el fin de mejorar la relación entre estos y promover la participación de todos los actores para mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

Ecatepec de Morelos, Estado de México: Pionero mexicano

En el municipio de Ecatepec de Morelos, ubicado en el Estado de México, se ha convertido en pionero de las consultas relativas al presupuesto participativo. El municipio mexiquense tiene su propia historia, en la cual, se ha basado en un fenómeno típico de las urbes metropolitanas en el país: el crecimiento poblacional acelerado y la necesidad de dotar más y mejores servicios a su población.

El municipio, a partir de la década de los años setenta, experimentó un desarrollo urbano descontrolado, el cual, afectó a las áreas rurales y agrícolas que, al día de hoy, no ha tenido control. Esta situación ha generado una insuficiencia en la dotación de los servicios básicos, pobreza, marginación, exclusión y deterioro ambiental en la zona norte de la ciudad de México.

Todo lo anterior ha generado que, al día de hoy, en el municipio más poblado del país y de América Latina⁸¹; además, se percibe un importante número de asentamientos humanos irregulares y que, bajo ese estatus jurídico, no pueden recibir los servicios básicos por parte de las autoridades. Todo ello se tomó en consideración para la aplicación del presupuesto participativo para poder subsanar los problemas que hemos mencionado en las comunidades del municipio.

⁸¹ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el municipio de Ecatepec de Morelos cuenta con 1,656,107 habitantes.

El presupuesto participativo se dirigió, pues, a un nuevo modelo de gestión pública y al desarrollo local. Estas bases fueron establecidas por el presidente municipal José Luís Gutiérrez Cureño durante su administración del 2006 al 2009 con el fin de que el municipio contará con pleno ejercicio de legitimidad de acción con base a un modelo participativo innovador.

De acuerdo a Ramírez García, los objetivos generales que se plantearon en el desarrollo del presupuesto participativo en el municipio de Ecatepec son:

1. Garantizar que las comunidades orienten y decidan la aplicación de una parte del presupuesto municipal.
2. Reorientar el gasto municipal con base en las necesidades y prioridades de las comunidades.
3. Estimular a las comunidades a incrementar la contribución anual de pago de impuestos.
4. Empezar una gestión democrática y participativa.⁸²

Ante ello, se buscó que cada comunidad estableciera sus propias necesidades y prioridades para ser parte de un programa operativo rumbo al año de 2008. En ello, se generó una labor intergubernamental con el apoyo del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C (Copevi) para el desarrollo del proceso entre los dieciséis sectores poblacionales que se establecieron como base metodológica del proceso mismo.

El presupuesto participativo se convirtió así en parte de la “Estrategia Territorial” del municipio y, con ello, permitió a las arcas del gobierno municipal poder recaudar más recursos que serían destinados al ejercicio del presupuesto participativo y, por otro lado, las secretarías municipales operarían bajo un enfoque más eficiente bajo normas planteadas en el programa base estratégico.

⁸² Gabriel García Ramírez, “El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos”, en *Presupuesto Participativo: Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2011, p.114.

Una de las ventajas que es necesario destacar es que hubo voluntad política del alcalde y de su gobierno para promover este ejercicio participativo, aunado a que el diseño metodológico del plan global de acción del presupuesto participativo tenía como base el modelo planteado por la experiencia de Porto Alegre. Gráficamente, está representado en el esquema número tres.

En el diagrama tres, se hace énfasis en el diseño y preparación del presupuesto participativo a través de la capacitación y sensibilización a los equipos de gobierno para, posteriormente, iniciar una etapa de fase informativa y conformación de los grupos ciudadanos. A la postre, se integrarían los concejos y comités *ad hoc* al proceso de consulta que, posterior al día de la elección, serían parte del seguimiento y supervisión de las obras.

La evaluación es necesario ponerlo como un punto aparte pues este, en otras experiencias que incluyen las del Distrito Federal, ha sido tema de controversia y que puede promover la continuidad o no de un proceso de consulta ciudadanía a través de la observación de la participación ciudadana en ellos.

Si bien es cierto que el esfuerzo del gobierno municipal y de las asambleas comunitarias fueron orientadas a que las prioridades de las comunidades fueran definidas por la misma gente el resultado fue la gran concentración de tareas que son facultad del gobierno municipal por obligación. De ahí que, de acuerdo a los resultados del ejercicio participativo, se enfocó en la pavimentación (doscientas setenta opiniones) que al servicio de recolección de basura (cuatro opiniones).

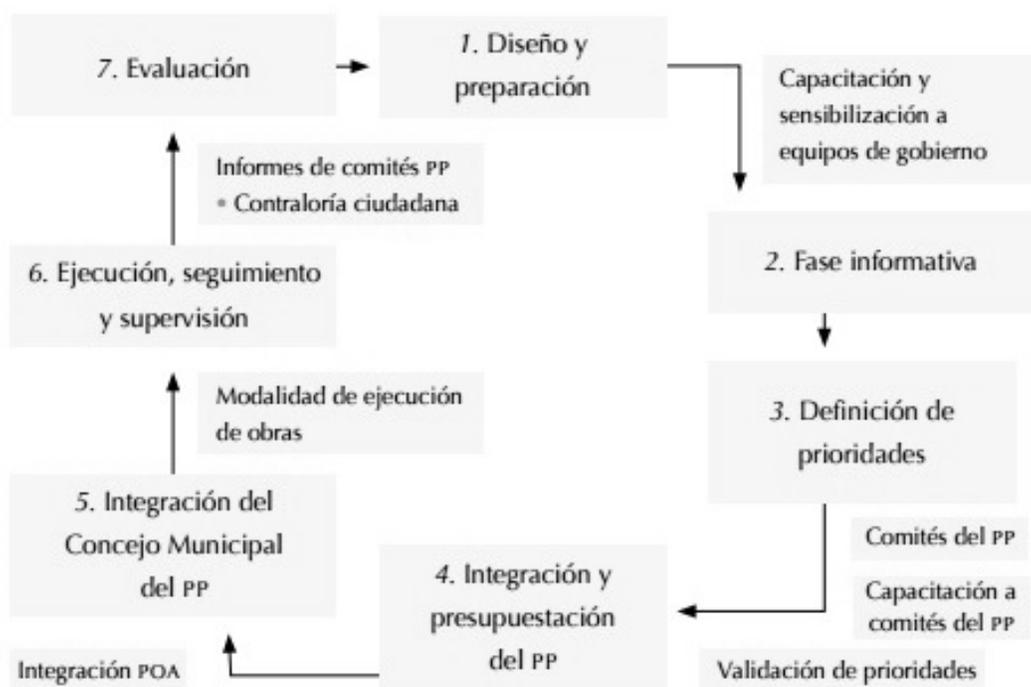
Hasta ese momento se había hecho énfasis en la necesidad de tener un sistema de recaudación de impuestos puntual para poder establecer y consolidar las jornadas de presupuesto participativo. Esto se refleja, gráficamente, en el siguiente diagrama de la siguiente página.

Esto se confirmó cuando Miguel Noyola, el entonces titular de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Publicas del gobierno local, mencionó que era necesario establecer entre la población la idea de “que entre más aporte más

nos ayudan a tener un amplio margen de maniobra”⁸³ en la aplicación de los presupuestos participativos.

Pase a esta limitación natural en la aplicación y continuidad de los presupuestos participativos en el municipio mexiquense, hubo notorios avances que se pueden palpar en los sectores sociales y gubernamentales. Tras la aplicación del ejercicio de presupuesto participativo en el año de 2008, se han de rescatar diversos resultados y hallazgos:

DIAGRAMA 3. Proceso general del presupuesto participativo en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México



*Fuente: García Ramírez, *Op. Cit.*, p.118.

DIAGRAMA 4. Lecciones y hallazgos del presupuesto participativo en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, en 2008.

⁸³ Pedro Díaz G., “Ecatepec: la otra *Lolita* que llegó a Brasil”, en *Revista Emeequis – Periodismo Indeleble*, número 91, octubre 2007, México, 2007, p. 19.

<i>Resultados</i>	<i>Hallazgos</i>
Permitió mejorar el nivel de vida de la gente	El ejercicio requirió de una gran voluntad y decisión política del alcalde
Permitió reorientar la elaboración de planes, asignación de obras y recursos públicos.	Es fundamental contar con un equipo estratégico para la orientación y toma de decisiones.
Gestión democrática en la aplicación de recursos en obras y acciones priorizadas	Fortalecimiento de la vida municipal
Intervención directa de la ciudadanía de las diversas comunidades sin intermediación	Otra forma de gestión de gobierno que quiebra el modo tradicional, es decir, mayor involucramiento.
Estímulo a la participación ciudadana en el pago de sus contribuciones	Una nueva forma de gobernar. Actuación transversal y reconocimiento de derechos
Comisiones sobre el PP han estado al pendiente del cumplimiento de acuerdos	PP como proceso formativo, que permite la construcción de ciudadanía
Recuperación de la credibilidad del gobierno	Ciudadanización de la vida pública y el respeto a la pluralidad ideológica

***Fuente:** Elaboración propia con información y análisis de García Ramírez (2011)

El municipio de Ecatepec mostró la innovación en la aplicación de un modelo de participación ciudadana diferente al que se había llevado hasta entonces. Si bien es cierto que este modelo de participación ciudadana tiene aspectos positivos, entre ellos el de profundizar, para bien, la relación entre la ciudadanía y el gobierno, tiene una serie de limitaciones de carácter estructural y económico.

Se debe entender que esta experiencia puede ser llevada a otros municipios y configurarse dentro del marco legal municipalista en nuestro país, pero, ante diversas limitaciones que ya hemos analizado, es necesario comprenderse que su viabilidad y continuidad se observará en función a las condiciones y posibilidades

presupuestales. No es viable, entonces, en municipios donde haya bajo nivel de recaudación de impuesto y, por ende, de recursos públicos.

Esta situación se ha presentado en la gran mayoría de los municipios mexicanos, en los cuales, se ha tenido que recurrir a la deuda para subsanar lo que no han podido obtener por la vía de los impuestos. De acuerdo a datos presentados por Ruiz Ripoll y Asociados, empresa dedicada a la formación de contadores públicos, las entidades y municipios mexicanos debían al año de 2016 una cantidad superior a los 530 mil millones de pesos, esto es, una cantidad aproximada al 3% del Producto Interno Bruto.⁸⁴

A pesar de ello, hay municipios en otras entidades federativas que han experimentado y continuado este ejercicio participativo. A continuación, se analizarán dos casos municipales que representan un ejemplo más del avance de los presupuestos participativos pero que, a su vez, reflejan los diversos retos que tienen los mismos para consolidar las bondades que aportan esta serie de ejercicios.

El caso del municipio de Santa Catarina, Nuevo León

Al igual que en el municipio de Ecatepec, en Santa Catarina⁸⁵ prevaleció un acelerado y desordenado ritmo de crecimiento demográfico que, sin lugar a dudas, generaba mayores presiones de orden fiscal para el gobierno municipal que enfrentada, a su vez, mayores presiones sociales para la dotación de servicios básicos de toda índole. Desde 1997, con el alcalde Alejandro Páez Aragón, se buscó incentivar y promover la participación ciudadana para que esta tuviera un rol activo en la toma de decisiones públicas.

Desde entonces, se buscó crear las asociaciones vecinales (aves) que funcionarían como un enlace entre la ciudadanía y el gobierno. En el año 2000, se tomó la decisión de lanzar un programa denominado “Decidamos Juntos” en el cual, según Ramírez Rodríguez, operó bajo la tesis “de que los problemas no sólo se

⁸⁴ Ruiz Ripoll y Asociados, “Los municipios mexicanos no recaudan lo suficiente y aumentan deuda”, en *ruizropoll.com*, 4 de mayo de 2016, consultado el 10 de junio de 2016 en: <http://www.ruizripoll.com/Municipios.mexicanos-endeudados-y-no-recaudan.html>.

⁸⁵ Ubicada en la Zona Metropolitana de la ciudad de Monterrey, Nuevo León

resuelven con más presupuesto sino con la acción comunitaria organizada y apoyada en la autoridad competente.”⁸⁶

El proyecto, originalmente, buscaba distribuir un presupuesto de cinco millones de pesos para obras en la comunidad y otros dos millones de pesos para centros educativos de la localidad. Para ello, se establecieron programas de capacitación, difusión y concientización sobre el mecanismo en la localidad más la consolidación de las estructuras de las “aves” con la formación de los subcomités sectoriales.

Se formó un esquema parecido al que se había implementado en la experiencia de Porto Alegre, en la cual, se tomaban en cuenta diversos criterios para clasificar a cada sector y sus necesidades y/o peticiones. Al final, se tomó la decisión de distribuir el presupuesto original en 5 sectores bajo dos rubros: 50% con base en la mancha poblacional que vivía ahí y otro 50% de acuerdo a su grado de marginalidad, así dando la posibilidad de que todo habitante tuviera la oportunidad de participar en la decisión.

Después de ello, se establecieron comités evaluadores de los proyectos ciudadanos, en los cuales, determinarían su viabilidad económica y social. Al término de las votaciones, se estableció un comité de vigilancia ciudadana que corroborara que toda decisión que se haya aprobado en las urnas, fuera cumplida a cabalidad.

Al final, se celebró un congreso de evaluación ciudadana que establecería una memoria colectiva de enseñanza del proceso de consulta presupuestal que sirviera como lección de continuidad a los próximos gobiernos municipales. Debemos rescatar las acciones positivas del gobierno municipal:

DIAGRAMA 5. Los logros en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León

Acercamiento entre gobierno y sociedad
Se integró a los ciudadanos en la toma de decisiones; participaron de forma

⁸⁶ Elizabeth Ramírez Rodríguez, “Programa “Decidamos Juntos” (Presupuesto Participativo) en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León, México”, en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Limusa Editores-TecMty, México, 2006, p. 282.

comprometida y trabajaron en equipo.
Se aprobaron 39 proyectos de participación ciudadana con valor de \$7,386,761.67
Se aprobaron 98 proyectos escolares con valor de \$2,900,014.88

*Fuente: Elaboración propia con datos de Ramírez Rodríguez (2006)

Si bien es cierto que este proceso de consulta ciudadana se llevó 6 años antes de que llegara la experiencia mexiquense, no se puede considerar como la experiencia cumbre de todos los procesos de consulta ciudadana. Al comienzo del siguiente trienio, a pesar de la institucionalización del proceso, se rompió la promesa de la continuidad de los mismos y la participación ciudadana se relegó a un segundo plano.

Como hemos podido observar en el caso anterior, se requiere de la voluntad política para continuar el proceso de consulta relativa a los presupuestos participativos de cada municipio. Algunos no cuentan con esta **voluntad política** y otros no cuentan con los **recursos** suficientes para poder llevar a cabo las consultas ciudadanas y, de ello, devienen los efectos negativos a nivel político y social en la relación entre la sociedad y el gobierno.

El caso de la ciudad de Guadalajara, Jalisco

Otra ciudad que impregna un enorme peso político, económico y social, siendo una de las ciudades con mayor índice de desarrollo humano en el país, es Guadalajara. En ella, a lo largo de los últimos años, en conjunto con su área metropolitana, ha experimentado una serie de programas que han definido un modelo "*sui generis*" de presupuesto participativo, el cual, se definió como el Programa de Intervención por Objetivos (PIO).

En la administración del presidente Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, entre el 2009 y el 2012, se implementó este mecanismo de participación ciudadana que, si bien estaba definido bajo los principios de comunicación y corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno, estaba enfocado a un área: el tema de la inseguridad y violencia juvenil en diversas zonas de la ciudad.

Ante ello, ya con el Programa de Intervención de Objetivos en marcha, el presidente municipal tuvo que reconocer que era necesario “superar la resistencia y desconfianza natural de la población hacia la autoridad...(y) hacer que los funcionarios dejaran de ver a los ciudadanos como objetos y no como sujetos de la acción gubernamental”⁸⁷. Gracias a esta declaración, en conjunto con los programas piloto que se desarrollarían, se generó la primera experiencia exitosa en la materia en la colonia Santa Cecilia.

El esquema en que operó el PIO fue a través de la comunicación con las nuevas asambleas comunitarias. Las dependencias municipales realizaron un trabajo de investigación para generar un diagnóstico de los diversos problemas que existen en las colonias, se generaron propuestas de estrategias que fueron presentadas a la asamblea y, de común acuerdo, se realizaban evaluaciones sobre la viabilidad de los mismos.

En conjunto con otras organizaciones civiles y académicas, que fungían como grupos de apoyo externo, el programa PIO empezó a operar en la colonia Santa Cecilia, una de las más populares de la ciudad. En ella, de acuerdo a Manríquez, prevalecía una situación de deterioro social importante en torno al tema de la seguridad:

En el 2009, Santa Cecilia ocupaba el segundo lugar de colonias más peligrosas de Guadalajara con mil 417 delitos. Mil 231 de faltas administrativas, por lo general el alterar e ingerir alcohol en la vía pública. Fueron 108 delitos del fuero común y 78 de fuero federal, lo más común la posesión de marihuana y cocaína... (todo ello) producto de la falta de atención de la autoridad a estas colonias durante décadas...⁸⁸

⁸⁷ Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, “El programa de Intervención por Objetivos: una experiencia de democracia participativa en la ciudad de Guadalajara”, en *Presupuesto Participativo: Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2011, p.176.

⁸⁸ Marianela Manríquez, “Santa Cecilia, el plan piloto de Aristóteles”, en *Semanario Conciencia Pública*, consultado el 11 de junio de 2016, disponible en: <http://concienciapublica.com.mx/reportaje-especial/santa-cecilia-el-plan-piloto-de-aristoteles/>

A todo lo anterior, hay que agregar que se vivía un deterioro del tejido social, falta de lazos de comunicación y solidaridad entre los vecinos y la irremediable discrepancia con autoridades. Para poner remedio a la situación, era necesario que las asambleas comunitarias y el gobierno establecieran programas de saneamiento urbano y ambiental, de seguridad y promoción social en la colonia.

De acuerdo a diversos datos, en el año de 2010, se habían beneficiado más de treinta mil personas con una inversión de 31,000,000 de pesos que fueron invertidos en la modernización de áreas deportivas, cámaras de seguridad, escuelas, parques, iluminaria en vía pública, bibliotecas y apoyos a grupos juveniles a integrarse a proyectos productivos.

Ha sido grande el éxito de este programa que ha redundado en mejores condiciones de vida para la colonia, una mejor relación entre la sociedad y el gobierno local y la promesa, en ese entonces, de llevar el PIO a las colonias de Miravalle y Fresno para mejorar sus condiciones sociales. En cada una de ellas se llevó a cabo lo siguiente:

- Fresno: la construcción de un parque, en el cual se reunieran los vecinos y establecieran las asambleas.
- Miravalle: Programas de combate a los altos niveles de contaminación ambiental que, de manera clara, afectaban a los municipios de Guadalajara y Tlaquepaque

Por último, como condición fundamental para el mantenimiento de las obras públicas, en cada una de las colonias, se establecieron los Comités de Defensa del Espacio Público. En cada uno de ellos, los vecinos establecerían mecanismos de coordinación para denunciar cualquier anomalía que proviniera de actos delincuenciales o vandálicos.

Siguiendo el estilo de planeación, instrumentación y evaluación de las políticas implementadas por el gobierno, el mismo buscó la plena institucionalización del mecanismo en la norma y en la sociedad en su conjunto⁸⁹. Invariablemente, las

⁸⁹ El municipio de Tlajomulco, perteneciente a la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara, fue el primero en institucionalizar el mecanismo de participación ciudadana en 2011.

modificaciones se establecieron en el Reglamento de Participación Ciudadana y en diversas comisiones del ayuntamiento.

Las premisas que se dejaron para el futuro de la zona metropolitana de Guadalajara fueron:

1. **El PIO** como el modelo idóneo de presupuesto participativo.
2. **Juntas Municipales**, como organismos desconcentrados de gestión municipal, integrados por ciudadanos y funcionarios con facultades para realizar acciones o servicios públicos inmediatos.
3. **Contralorías Sociales**, como órganos ciudadanos para la evaluación, vigilancia y seguimiento de las obras y servicios del ayuntamiento.⁹⁰

A continuación, ante las experiencias mexicanas, estableceremos diversas premisas que reflejan avances positivos, pero retos que las administraciones municipales y sociedad tienen que enfrentar para la consolidación de la organización y participación ciudadana entorno al presupuesto participativo.

¿Qué lecciones dejan las experiencias previamente vistas?

El análisis sobre caso mexicano, relativo a la aplicación de los presupuestos participativos como un mecanismo de participación ciudadana, se enfoca sobre sus resultados ambivalentes en cuanto a las implicaciones que este tiene en el gobierno y la sociedad. Hemos visto de manera clara que, si bien es cierto que implica beneficios en torno a la gobernabilidad, el reto que todos los casos han tenido que enfrentar es su continuidad.

La continuidad de los presupuestos participativos en los municipios mexicanos depende, de manera esencial, de dos elementos fundamentales: la voluntad política de llevar a cabo estos procesos y la disponibilidad de recursos financieros. Cada uno de ellos, como se ha visto, representan la estructura misma del proceso y depende de ellos para fomentar las ventajas que, como hemos visto, se resumen en una mejor relación entre ciudadanos y gobierno.

⁹⁰ Sandoval Díaz, *Op. Cit.*, p. 180.

Con base a todo lo anterior, a modo de conclusión del presente apartado, se deja una reflexión profunda sobre en lo que se tiene que trabajar para instrumentar y consolidar los presupuestos participativos. En el siguiente apartado, al analizar el caso específico del Distrito Federal, se presenta la conjunción de las dos condiciones que previamente habíamos mencionado pero que, más palpable que en ningún otro caso, la participación ciudadana es el “talón de Aquiles” sobre estos procesos.

Sólo queda por mencionar que los presupuestos participativos han garantizado una mejor comunicación entre el gobierno y la sociedad, pero es necesario recordar que no es inmutable a las condiciones económicas, políticas y sociales de las comunidades. Es necesario, de manera evidente, que el binomio estructural de acción colectiva sea parte de las soluciones a los problemas y se genere acuerdos entre todos los actores a largo plazo.

En el caso del Distrito Federal, sin excepción, ha enfrentado diversos retos y problemas cuya solución ha sido involucrar a la ciudadanía para poder solucionar a los mismos. En ello, si bien han existido casos exitosos en algunas delegaciones, el déficit de participación ciudadana sigue siendo un acicate más para trabajar en ello.

Presupuesto Participativo en el Distrito Federal: ¿Un mecanismo de participación ciudadana innovador?

El Distrito Federal no fue ajeno al proceso de importación del mecanismo de participación ciudadana emanado de Porto Alegre. Si bien es cierto que, legalmente, encontramos la figura del presupuesto participativo en la ley de participación ciudadana del Distrito Federal hasta el año 2010, previamente se habían realizado dos ejercicios piloto en la delegación Tlalpan e Iztapalapa.

En el caso de la delegación Tlalpan, en el trienio de 2000-2003, se implementó un programa de presupuesto participativo que se denominó “*Hacia un presupuesto participativo*”; mientras, en la delegación Iztapalapa, la delegada Clara Brugada en

2010 lanzó un programa piloto denominado “*Obras son amores en tu comunidad. Presupuesto Participativo Iztapalapa*”.

Proponemos a modo de introducción a este apartado, que es la base estructural del presente capítulo, los antecedentes previos a la legalización e institucionalización del presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana en la ley de participación ciudadana del Distrito Federal. Para ello, nos apoyaremos en información encontrada en artículos académicos, revistas periodísticas, tesis de estudiantes que hablan ampliamente del tema e información del gobierno local a través del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF).

Posteriormente, analizaremos el proceso de legalización e institucionalización del presupuesto participativo y el marco legal que acompaña al mismo, haciendo un análisis crítico al mismo. Todo ello, a consideración personal, es necesario para establecer si la ley promueve o no la participación ciudadana y, por ende, el mejoramiento de la relación entre la ciudadanía y gobierno.

Por último, analizaré los casos de presupuesto participativo en la ciudad entre 2011 y 2015 en conjunto con la influencia que ejercieron los medios de comunicación sobre cada una de las consultas ciudadanas en la materia. Todo ello, con base a que es el mecanismo de participación ciudadana más usado entre 1995-2015.

Presupuesto participativo en Tlalpan (2000-2003)

En la delegación Tlalpan, tras las elecciones del 2 de Julio del año 2000, asumió el cargo el Dr. Gilberto López Rivas por el Partido de la Revolución Democrática. Entre varias de sus propuestas, estaba la de formular e implementar un mecanismo de participación ciudadana innovador que diera posibilidad de discusión y decisiones de las decisiones políticas por parte de la ciudadana como lo era el presupuesto participativo.

De acuerdo a García Sanchez, el proyecto de presupuesto participativo que fue denominado “Hacia un presupuesto participativo”, “al principio era de ocho pasos, para el segundo (2002) y tercer año (2003) se redujeron a tres etapas fundamentales”⁹¹. Con base a lo anterior, debemos esgrimir esta serie de etapas que dan paso a la acción del proceso participativo:

De acuerdo a lo analizado en algunos textos académicos, se llevaron a cabo sesiones informativas en las diversas secciones electorales para, posteriormente, llevar una campaña pública a toda la delegación. Aunado a ello, se establecieron los talleres de concientización ciudadana y equipos de monitoreo que fungirían la tarea de evaluación de proyectos.

Estos equipos de monitoreo fueron fundamentales pues, gracias a ello, se pudieron conocer las necesidades de la población; posteriormente, los ciudadanos propondrían y serían las autoridades correspondientes quienes discriminarían los proyectos para que, a la postre, empezara el proceso técnico de elaboración de boletas. Una realidad lacerante en estos procesos fue que, en este periodo, la participación ciudadana fue disminuyendo año con año⁹² pero siempre seguía un interés por experimentar nuevas formas de participación ciudadana.

En la fase de votación, en cada sección electoral, se elegirían las obras más viables para su inversión. El mecanismo estaba basado en la decisión de que las siete obras más votadas en cada sección, serían las que se llevarían a cabo en cada unidad territorial y, en ello, la siguiente tabla puede resumir el escenario de la participación ciudadana en la delegación Tlalpan.

DIAGRAMA 6. Participación Ciudadana en la delegación Tlalpan

<i>Año</i>	<i>Participación en elaboración de proyectos</i>	<i>Participación en votaciones</i>
------------	--	------------------------------------

⁹¹ Flor de María García Sánchez, ““Hacia un presupuesto participativo” de Tlalpan (2000-2003)”, en *El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública- UNAM-FCPyS, México, 2014, p.51.

2001	8,234	11,472
2002	6,027	18,993
2003	2,110	18,073

*Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de García Sánchez (2014)

Posteriormente al proceso de votación, se elaboró un anteproyecto del Programa Operativo Anual de presupuesto que sería enviado a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para, posteriormente, remitirlo a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En este proceso, eminentemente burocrático, podría haber modificaciones a lo ya aprobado por la ciudadana.

La experiencia de Tlalpan dejó elementos positivos para la institucionalización del proceso de presupuesto participativo en 2010 pero, bajo este modelo “*sui generis*”, también dejó retos para las próximas experiencias que, en consecuencia, el siguiente delegado, Carlos Imaz, no quiso continuar este proyecto participativo por considerarlo ineficiente:

DIAGRAMA 7. Problemas que deja la experiencia en Tlalpan (visión ciudadana)

No se había incrementado la confianza y transparencia en manejo de recursos
Limitantes jurídicas y pocas facultades delegacionales (Papel ALDF)
Falta de coordinación entre las Direcciones Generales de la delegación
Diferentes visiones en la administración local: proyecto a largo plazo vs. beneficio político-electoral
Partidización de los Comités Vecinales que, de acuerdo a Tejera Gaona, hacen valer sus intereses dentro de la figura de los comités que es, en esencia, ciudadana.
Poca transparencia y rendición de cuentas del ejercicio presupuestal aprobado

*Fuente: García Sánchez (2014)

Presupuesto Participativo en Iztapalapa: “Obras son amores en tu comunidad”

El primero de junio de 2010, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se establecían las bases del programa de presupuesto participativo para su ejecución

en la delegación Iztapalapa. Las bases del mismo buscaban tener principios que la experiencia de la delegación Tlalpan fueron relegados: participación ciudadana en crecimiento con mayor transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo a la convocatoria lanzada por la delegada en Iztapalapa, Clara Brugada, se destinarían \$205,150,536 para el ejercicio de participación ciudadana que representaba el 7% del total del presupuesto delegacional en el año de 2010. De acuerdo a la misma convocatoria, esta partida se distribuyó en la siguiente forma que, de manera gráfica, se expresa en la siguiente página.

Cada una de las propuestas de presupuesto ciudadano por parte de grupos organizados de la sociedad civil o ciudadanos individuales debían ser parte de un catálogo de temas: equipamiento social, deportivo, recreativo, adquisición de predio para equipamiento social, seguridad pública, obras y medio ambiente. Los pueblos originarios, además, podrían establecer apoyos para los actos correspondientes a las fiestas patronales y tradiciones de las localidades.

1. Equidad: \$100,000,000 divididos en partes iguales entre todas las Unidades Territoriales que integran la delegación Iztapalapa
2. Población: \$100,000,000 distribuidos en proporción directa a la cantidad de habitantes en cada U.T.
3. Compensación: \$5,150,536 por criterio de compensación a las U.T. que, combinando los anteriores criterios, no sumen \$800,000 como mínimo.

***Fuente:** Convocatoria para el ejercicio del "Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010", *obras son amores en tu comunidad decidir el presupuesto, un derecho del pueblo*. Disponible en: <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/documentos/2010/delegaciones/iztapalapa/PRESUPUESTO PARTICIPATIVO IZTAPALAPA 2010.pdf>

Cada una de las propuestas de presupuesto ciudadano por parte de grupos organizados de la sociedad civil o ciudadanos individuales debían ser parte de un catálogo de temas: equipamiento social, deportivo, recreativo, adquisición de predio para equipamiento social, seguridad pública, obras y medio ambiente. Los pueblos originarios, además, podrían establecer apoyos para los actos correspondientes a las fiestas patronales y tradiciones de las localidades.

A sabiendas de ser un proceso más transparente que el caso de la delegación Tlalpan, el proceso de la delegación Iztapalapa reforzó y flexibilizó los tiempos relativos al proceso de presupuesto participativo. De acuerdo a la información que García Sanchez proporciona, el programa quedó de la siguiente manera:

DIAGRAMA 8. Etapas del programa “Obras son amores en tu comunidad. Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010”

<i>Etapa</i>	<i>Acciones</i>	<i>Periodo</i>
Primera	Presentación y recepción de los proyectos ciudadanos	21 de Mayo al 6 de Junio de 2010
Segunda	Análisis de la viabilidad de las propuestas	Sin datos
Tercera	Asamblea Comunitaria del Presupuesto Participativo	21 al 30 de Junio de 2010

***Fuente:** García Sánchez (2014)

Sobre la cantidad de proyectos que se recibieron, se generaron 2,862 propuestas que, en promedio por Unidad Territorial, eran 15 proyectos por cada una de ellas. Aunado a ello, se habían recibido más proyectos por equipamiento social con 1,084 propuestas a las que le siguieron seguridad pública con 407 proyectos y predios en beneficio comunitario con 197 propuestas.

Tras el dictamen del Comité de análisis de Viabilidad, en el cual sólo se dictaminaron como no viables 299 de los 2862 proyectos, se realizaron las asambleas comunitarias donde los ciudadanos votaron por el proyecto que se llevaría a cabo en las demarcaciones y el posterior comité ciudadanos que se encargaría de vigilar el cumplimiento de las obras. El tema que quedó pendiente fue la realización de reuniones del comité ciudadano y gobierno delegacional, cumpliendo las premisas de transparencia y rendición de cuentas.

Hemos visto que el punto débil en los dos casos fue el de la transparencia y rendición de cuentas, a lo cual, debilita mucho el esfuerzo del mecanismo como un elemento que promueve de la democracia participativa ciudadana. Todos estos casos serían base para la institucionalización del proceso de consulta.

Institucionalización y marco legal del mecanismo de “Presupuesto Participativo” en el Distrito Federal

Ante esta serie de experiencias internacionales, nacionales y locales, el Distrito Federal promovió una serie de reformas a la Ley de Participación Ciudadana en mayo del año de 2010 con el fin de integrar al mecanismo de presupuesto participativo como un medio de participación ciudadana más en la ciudad. Si bien es cierto que la experiencia de Iztapalapa se da en el mes de junio de ese año, no fue sino hasta el año de 2011 cuando se harían las consultas bajo los estatutos de la reforma a la ley en la materia.

En su artículo 83 de la ley de participación ciudadana del Distrito Federal, se describe al presupuesto participativo como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”⁹³ y, para este fin, corresponde la erogación del 3% del presupuesto anual de las delegaciones.

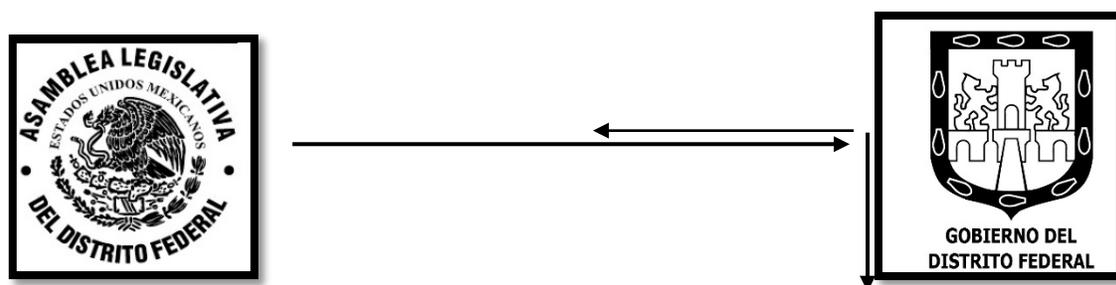
Además, se especifican las diversas áreas en las cuales está concentrado la temática del presupuesto participativo⁹⁴, así como las responsabilidades de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno para el mismo, en cuanto a la erogación de la partida que se refleja en el presupuesto de egresos de cada año en el Distrito Federal. Estas responsabilidades las podemos observar en la siguiente página, en los cuales, es necesario destacar la necesidad de colaboración entre instituciones delegacionales y locales para el pleno desarrollo del presupuesto participativo.

⁹³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “De la organización y funciones de la asamblea ciudadana”, en *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, ALDF, México, 2015, p.15.

⁹⁴ Temas relativos a las obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal.

En lo relativo a la emisión de convocatoria, organización, desarrollo, vigilancia y computo del proceso de presupuesto participativo, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) tendrá a su cargo esta labor a realizarse el segundo domingo del mes de noviembre de cada año. Con base al artículo 84 de la ley en la materia, podrá solicitar apoyo en materia de coordinación con las Asamblea Legislativa y los gobiernos delegacionales.

Durante el proceso de consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, se establecen diferentes responsabilidades gubernamentales, las cuales, se han de señalar a continuación para que, posteriormente, indiquemos el proceso que deben seguir los ciudadanos para formular una propuesta de consulta. Las responsabilidades de las autoridades son expresadas en el cuadro de la siguiente página.



- El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación.
- Los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.
- Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal
- Se establecerá que las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y Jefes Delegacionales tienen la obligatoriedad de ejercerlo.

*Fuente: Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En cuanto al ciudadano y el proceso que tiene que cumplir para ser partícipe de la elaboración y promoción de iniciativas de presupuesto participativo, tiene que seguir una serie de procedimientos para el registro de proyecto, su viabilidad y votación respectivas. A continuación, veremos el proceso que se constituye de la siguiente manera:

1. **Diagnóstico:** Con base en el conocimiento geográfico, estructural y los recursos con que se cuenta, la comunidad identifica la serie de problemas que tienen presencia en la misma. Es un paso importante, pues esta permite generar un mayor involucramiento entre los vecinos al establecerse:

DIAGRAMA 9. Responsabilidades institucionales con respecto al presupuesto participativo

<i>Jefe de Gobierno D.F.</i>	<i>Asamblea Legislativa</i>	<i>Jefes delegacionales</i>	<i>IEDF</i>
Incluir los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo.	Aprobar, en forma anual, en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo.	Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos el tres por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo.	Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los comités ciudadanos en materia de presupuesto participativo
Vigilar, a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo.	Vigilar, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo.	Indicar los rubros en que en cada colonia de la delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo.	Coordinar a las autoridades y comités ciudadanos para la realización de las consultas ciudadanas.

Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los comités ciudadanos así como con los consejos de los pueblos y su respectiva autoridad tradicional, en las consultas ciudadanas.	Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los comités ciudadanos, en las consultas ciudadanas.	Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los comités ciudadanos, en las consultas ciudadanas.	
Tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas	Tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas		

***Fuente:** Elaboración propia con datos del cuadernillo “Introducción a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, IEDF, México, 2014, p. 65-66.

- a. **Identificación de problemas particulares en la comunidad.**
- b. **Jerarquización de problemas.**
- c. **Opciones de solución.**
- d. **Ideas generales para elaboración de proyecto.**

2. **Elaboración de proyecto:** La siguiente tarea de la comunidad será elaborar un proyecto de desarrollo social, en el cual, busque solucionar un problema concreto a través de propuestas viables. El IEDF ha elaborado un formato específico que se ha de entregar en la oficina distrital correspondiente que se muestra en las siguientes páginas.

- a. **Jornada de emisión de opinión** – La jornada electoral se desarrollará con la instalación de mesas receptoras y, en un lugar visible, se expondrán los proyectos a votar. Los votos pueden ser reflejados a través de la papeleta electoral o del sistema electrónico que propone el IEDF, aunque, evidentemente, se podrá votar sólo una vez en alguno de los dos medios.
- b. **Validación y entrega de resultados** – Una vez establecido el conteo, se valida toda la documentación emanada del proceso y son

enviados al Jefe de Gobierno, a comisiones de la ALDF, a los jefes delegacionales y consejos ciudadanos para su difusión.

3. **Ejecución y seguimiento:** Como se ha explicado en páginas anteriores, en el proceso global de presupuesto participativo, implica la ejecución y vigilancia de los proyectos por parte de instituciones y ciudadanos. Ante ello, tras la aprobación en las urnas y contemplado en el presupuesto de la Ciudad, el ciclo contempla:

a. **Ejecución:** El ejercicio práctico del presupuesto en la realización de la obra que puede tener como periodo base todo el año siguiente a su aprobación, es decir, del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre del próximo año a la consulta.

b. **Seguimiento:** Bajo los preceptos de rendición de cuentas, los ciudadanos deben estar informados y atentos a lo que las autoridades correspondientes den de información respecto a la obra que se trate, sea de manera trimestral o semestral. Se tienen que dar a conocer datos como:

- i. **Monto real de la obra**
- ii. **Tipo de trabajo**
- iii. **Empresa que realiza los trabajos**
- iv. **Calidad de los materiales**
- v. **Tiempo aproximado para las etapas de inicio, ejecución y termino de obra**
- vi. **Responsable de obra**

Como hemos podido observar a lo largo del presente subapartado, se ha establecido un proceso más claro y difundido por las autoridades que ningún otro de los mecanismos de participación ciudadana que haya sido establecido en la ley de participación ciudadana del Distrito Federal. Por ello, fue necesario exponer este proceso de la anterior manera para que fuese más claro y explícito la importancia que ha tenido este proceso en la vida político-social de la ciudad.

Como podremos observar a lo largo del presente capítulo, además de ser parte del proceso de comunicación eficaz entre ciudadanía y gobierno, ha implicado otra

serie de procesos dinámicos en la administración pública local: mayor eficiencia a través de proyectos viables que, de tal manera, genere soluciones a los problemas sociales de las comunidades. No es casualidad que, en cada delegación, desde el año de 2011, establezcan mayor comunicación cuando se trata del presupuesto participativo.

En el siguiente subapartado, parte estructural del apartado relativo al presupuesto participativo, se analizarán los diferentes procesos que se han llevado a cabo en la ciudad. Si bien es cierto que se ha establecido un proceso más simple y menos engorroso para los ciudadanos, este no ha despertado en una mayor participación ciudadana en la formulación de proyectos y su posterior votación.

IMAGEN 1: Formato del IEDF para el

Pre
sup
ues
to
Par
tici
pati
vo

Logo IEDF y DF

Propuesta de proyecto específico para desarrollarse con los recursos del Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal 2015

Nombre y clave de la colonia o pueblo originario: _____

Delegación: _____ Dirección Distrital: _____

Nombre del ciudadano: _____

¿Es integrante del comité ciudadano o del consejo del pueblo? Sí No

Nombre del proyecto: _____

Rubro General: _____

Describe en qué consiste: _____

Costo estimado conforme al Tabulador de Precios Unitarios del Gobierno del Distrito Federal: _____

¿Cuánta población estima que resultaría beneficiada? _____

¿Dónde se llevaría a cabo el proyecto? _____

¿Se anexan documentos? Sí No ¿Cuántos?

Nombre y firma de quien presenta la propuesta: _____

Nombre y firma de recibo de la Dirección Distrital: _____

Esta propuesta se presenta de conformidad con el numeral 5, Base Segunda de la Convocatoria dirigida a la ciudadanía del Distrito Federal para participar en la Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2015.

Sitio donde se realizaría el proyecto: _____

Calle y número: _____

Entre las calles: _____

Colonia: _____

Croquis de Ubicación

*Fuente: "Diseño de Proyectos para el presupuesto participativo y proyectos exitosos", IEDF, México, 2014, p. 24-25.

Procesos de Implementación

En el Distrito Federal, como hemos visto en páginas anteriores, se han hecho ejercicios de presupuesto participativo desde 2011 bajo el amparo de la Ley de Participación Ciudadana, siendo esta el marco jurídico básico de cada uno de ellos. En las siguientes paginas analizaremos cinco ejercicios de presupuesto participativo en los años de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 haciendo énfasis en los niveles de participación ciudadana y los proyectos que fueron llevados a consulta.

Es necesario enfatizar que la información y los datos relativos a las consultas son provenientes de la información oficial que provee el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y que, como base complementaria, se utilizarán análisis académicos y de revistas periodísticas. Todo lo anterior, con base en ello, buscará dar a conocer una visión más amplia y objetiva de los procesos.

Ejercicio de presupuesto participativo del 27 de marzo de 2011

En el año de 2011 se realizó el primer proceso de consulta ciudadana para el presupuesto participativo para todas las delegaciones del Distrito Federal. Sería un proceso de democracia participativa de carácter histórico en la ciudad, pues sería el primer en su tipo que tendría vigencia y validez bajo los modelos de otras ciudades, incluido el de Porto Alegre.

A través de lo dispuesto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el proceso se realizaría el día 27 de marzo de ese año bajo los siguientes rubros generales y

específicos que serían materia de consulta y que, bajo los cuales, debían ir enfocadas los proyectos ciudadanos. Este grafico se puede consultar en la siguiente página.

Bajo estos rubros que, de alguna forma, limitaban la participación ciudadana en cuanto a la generación de proyectos de consulta y su posterior votación a estos rubros generales y específicos, se trató de impulsar una serie de mecanismos para incentivar la participación ciudadana: los foros informativos.

Estos foros informativos buscaban informar a los ciudadanos y vecinos de las colonias sobre cada uno de los proyectos que estaban registrados y que, a la postre, serían votados en las urnas. En este mecanismo habría una interacción entre el proponente y el votante: diez minutos de exposición para el promotor de la iniciativa y veinte minutos de preguntas y respuestas de los ciudadanos.

Se puede considerar un mecanismo interesante que, sin duda alguna, articula su difusión durante la misma jornada que, en otros procesos de elección, no sería posible, aunque refleja, con base en los resultados que se arrojaron, que el interés ciudadano por el proceso es bajo. De acuerdo a las siguientes cifras, se puede demostrar lo anterior en el diagrama número diez de la página 112.

DIAGRAMA 9. Rubros programáticos del Presupuesto participativo de 2011

<i>Rubro Genérico</i>	<i>Rubro Específico</i>
Obras y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentación • Guarniciones y banquetas • Construcción cancha deportiva multifuncional • Construcción de Muros de contención en zonas de alto riesgo • Construcción de Muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos
Equipamiento e Infraestructura urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Paquete juegos infantiles • Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en Unidades Habitacionales. • Rehabilitación de áreas verdes o camellones
Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> • Módulo de seguridad pública tipo Sendero seguro (luminarias poste corto) • Luminarias • Vehículos de seguridad

*Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal del 18 de marzo de 2011, p. 39. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d83ca66a059e.pdf

DIAGRAMA 10. Resultados del proceso de P.P. del 27 de marzo de 2011

Lista Nominal	Temas de rubro general ⁹⁵					Total Opiniones	% Participación
	Obras y Servicios	Equipamiento	Prevención del Delito	No especificados	Opiniones Nulas		
6 745 677	36 190	34 523	66 842	1 357	3 570	142 482	2.11

***Fuente:** Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal (1999-2013), Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2014, p.104.

Como se ha observado, en todo el Distrito Federal se presentó una votación emitida del 2.11% de la lista nominal de electorales local y que, a nivel delegacional, no demuestra gran diferencia: mientras que la delegación Benito Juárez tuvo la menor participación en todo el D.F. con el 1.02%, la delegación Álvaro Obregón tuvo la mayor cantidad de votantes que representó un 3.48%. Siendo el primer ejercicio en la etapa legalizada del proceso, no daba resultados halagüeños.

En cuanto a los temas de proyectos que fueron votados, un 46.91% fue para el área de la prevención del delito, 24.23% para el área de equipamiento y, finalmente, un 25.40% para el área de obras y servicios. Esta serie de resultados serían objeto de estudio y análisis para ampliar los temas en futuras convocatorias.

Los medios informativos y la sociedad en general, al revisar la participación ciudadana y la organización misma del proceso, lo han denominado como un fracaso y, además, no exento de críticas de corrupción. Un ejemplo de ello fue la denuncia presentada por la entonces diputada local del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Lizbeth Rosas, sobre la alteración de proyectos ya dictaminados en seis delegaciones.

⁹⁵ De acuerdo a la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha del 18 de marzo de 2011, los rubros de equipamiento e infraestructura urbana quedaron en un solo rubro.

A esta denuncia, dos años más tarde en la revisión de la Cuenta Pública del año 2011 en el Distrito Federal, se detectaron irregularidades en el ejercicio mismo del presupuesto. La declaración hecha por el diputado Eduardo Santillán Pérez, presidente de la comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda en la ALDF, refleja una profunda reflexión que debía ser tomada en cuenta en los siguientes procesos:

No existe un modelo adecuado que permita ejercer en tiempo y forma, y con eficacia el presupuesto participativo. Encontramos muchos retrasos, ausencias de proyectos de obras, cambios en los propios proyectos, tortuosidad en el mecanismo para llevar a cabo el presupuesto participativo, lo que tendrá que traer consigo una reforma profunda.⁹⁶

Ejercicio de presupuesto participativo del 13 de noviembre de 2011

El siguiente ejercicio de presupuesto participativo se realizaría el 13 de noviembre de 2011 que sería reflejado en el ejercicio fiscal del año siguiente de 2012 bajo el rubro de recursos emanados del presupuesto participativo. En ella, como veremos en las siguientes páginas, encontramos varios que cambios que fueron positivos pero que, a su vez, no fueron sustanciales para modificar la tendencia de la baja participación ciudadana.

Los rubros del ejercicio de presupuesto participativo del 13 de noviembre del 2011 fueron, en su conjunto, los mismos que se presentaron en la jornada del 27 de marzo, aunque el rubro de infraestructura urbana fue separado del rubro de equipamiento. Las mismas reglas de operación se establecieron en cada uno de los distritos electorales del Distrito Federal.

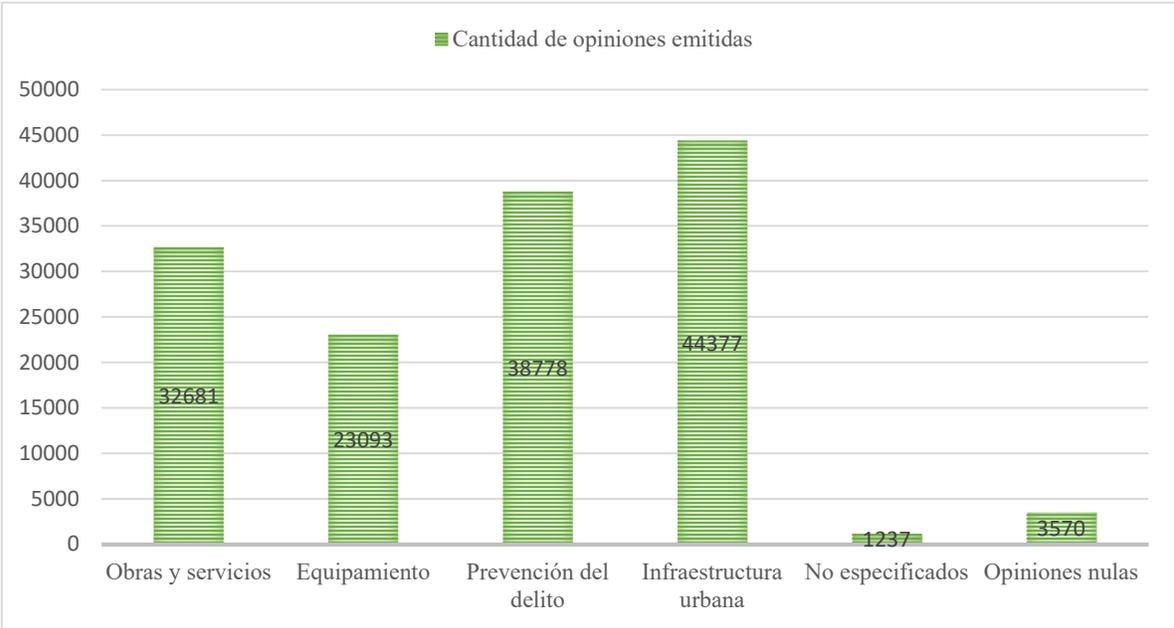
Sobre la difusión de los comicios y los proyectos ciudadanos a votar, se eliminó el mecanismo de difusión durante el mismo día de la jornada del presupuesto participativo. Se regresó al mecanismo de difusión de propuestas a días previos

⁹⁶ Alonso Cerón, "Fracasa presupuesto participativo en el D.F.", en *Diario de México ddmx*, nota del 18 de julio de 2013 y consultada el 19 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.diariodemexico.com.mx/fracasa-presupuesto-participativo-en-el-df/>

de la elección que sería convocado, de acuerdo a la convocatoria⁹⁷, por los integrantes del Consejo Ciudadano, del consejo de Pueblo o la mesa directiva del Consejo Ciudadano delegacional.

Los resultados de este proceso reflejaron, con mayor claridad, la baja participación ciudadana en los comicios del 13 de noviembre de 2011 bajo el siguiente esquema con información recopilada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y que, sin duda, es muy clarificador:

DIAGRAMA 10. Resultados del proceso de Presupuesto participativo del 13 de noviembre de 2011



***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. Cit*, 2014. / TOTAL OPINIONES: 140 166 opiniones, reflejando un 1.99% de participación ciudadana en esta consulta.

Como se ha observado, el proceso del 13 de noviembre del 2011 no alentó a la ciudadanía a participar más y, de manera evidente, las opiniones dentro de los círculos de los partidos políticos entorno a la viabilidad y eficacia del proceso se hicieron conocer a la opinión pública. Una de las opiniones más duras fue de la

⁹⁷ La convocatoria fue dada a conocer el 29 de septiembre del 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

diputada local del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Lizbeth Rosas, al declarar que la baja participación se debió a lo siguiente:

...coincidieron por separado en que los factores que ocasionaron la baja participación –de acuerdo con versiones de comités vecinales y consejos delegacionales– son que no ven concretadas las obras por las cuales votaron en marzo pasado, y la escasa difusión de la consulta.⁹⁸

Estos resultados generales tuvieron impacto a nivel delegacional, en los cuales, no se demuestra gran diferencia: mientras que la delegación Milta Alta tuvo la mayor participación en todo el D.F. con el 5.43%, la delegación Benito Juárez tuvo la menor cantidad de votantes que representó un 0.89%. Los resultados daban a notar, pues, que todavía faltaba materializar lo ya hecho en el anterior proceso del mes de marzo e incentivar a la ciudadanía a participar en diversas delegaciones.

Por último, en cuanto a los temas de proyectos que fueron votados, un 27.67% fue para el área de la prevención del delito, 16.48% para el área de equipamiento, 31.66% para el área de infraestructura urbana y, finalmente, un 23.32% para el área de obras y servicios. Aunado a ello, además de las críticas políticas del proceso, salió a la luz la crítica ciudadana entorno a las limitantes de los temas de consulta.

De acuerdo a una nota del periódico “La Jornada”, en la delegación Iztapalapa, los vecinos del Desarrollo Urbano Quetzalcóatl “criticaron que se propusiera alumbrado público en lugar de la compra de pipas o medidas que ayuden a mitigar el desabasto...”⁹⁹ que se vive en la zona. Es decir, todavía no había consenso en cuanto a las oportunidades que brindaba el ejercicio del presupuesto participativo en ese momento.

⁹⁸ Raúl Llanos, Josefina Quintero, Laura Gómez y Bertha Teresa Ramírez, “Aún no convence consulta sobre gasto participativo”, en *La Jornada*, nota del 14 de noviembre de 2011 y consultada el 20 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/14/capital/037n1cap>

⁹⁹*Ibíd.*

Ejercicio del Presupuesto participativo del 11 de noviembre de 2012

Siguiendo los pasos de los ejercicios de presupuesto participativo anteriores, el realizado el 11 de noviembre de 2012 tuvo efectos positivos y negativos entorno a la participación ciudadana. Si bien es cierto que siguió la falta de participación ciudadana en el día de la jornada, se estableció el mecanismo de voto electrónico una semana antes de los comicios.

Los resultados que se generarían en este proceso tendrían impacto en el ejercicio del presupuesto participativo para el año de 2013. Los rubros generales siguieron la misma pauta con la que fue llevada a cabo la elección del 13 de noviembre de 2012, en los cuales, tampoco se presentó gran diferencia de votos con respecto al anterior.

La convocatoria fue dada a conocer el 15 de agosto de 2012, en la cual, como novedad, fue la incorporación de mecanismos electrónicos para el registro, observación y votación de los proyectos. Con el internet, se buscó una herramienta que incentivara más a la ciudadanía y que, desde sus casas u oficinas, votaran con la mayor comodidad posible.

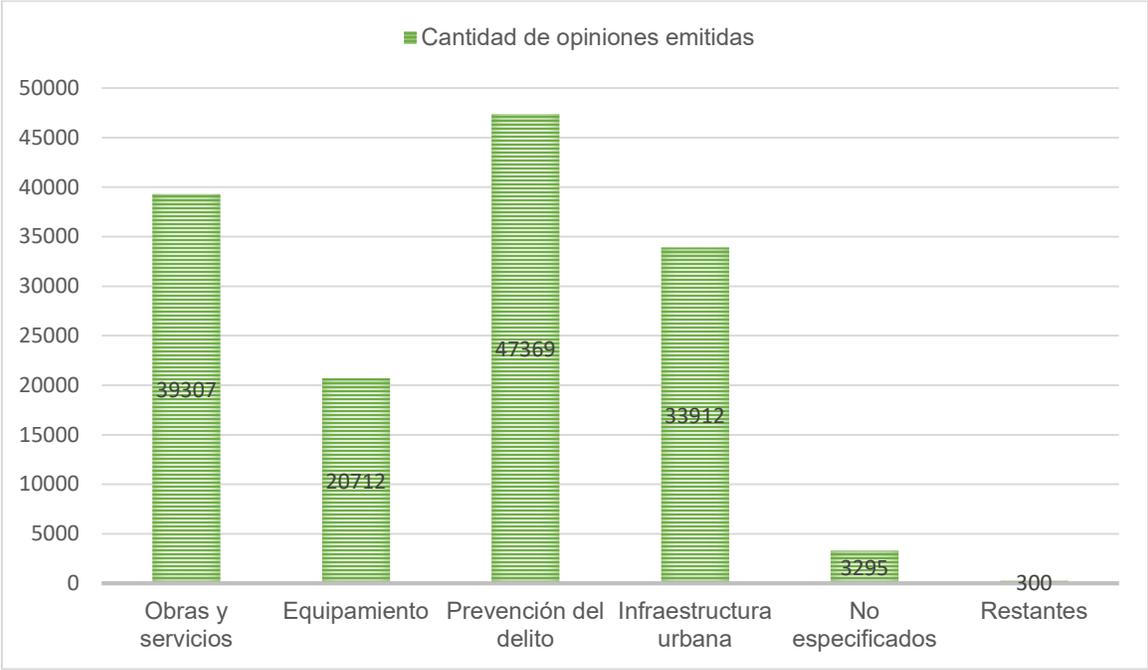
En cuanto a la votación por vía electrónica, el IEDF estableció un periodo del 4 de noviembre al 8 de noviembre para hacer valer el voto ciudadano por esta vía y, si no fuese así, el día 11 de noviembre se podía hacer valer este derecho. Los resultados, como tendencia que se ha presentado a lo largo del tiempo, no fueron positivos y reflejaron, cada vez más, la falta de interés ciudadano.

Esto se ha debido, como se mencionó en páginas anteriores, al hecho de que no se había establecido la materialización de los proyectos votados por la ciudadanía en hechos reales y el uso político del mismo en favor de los partidos políticos. Los resultados del proceso de presupuesto participativo son expresados en el gráfico de la siguiente página.

Los resultados arrojados por la vía del internet fueron 15,581 opiniones recibidas, a lo cual, el IEDF se mostró satisfecho por el programa piloto de votación por la vía electrónica. A pesar de que este avance, hasta la última consulta que se

analizará en el presente trabajo, sigue constituyendo una fuente importante de participación, no se erradicó la baja participación ciudadana.

DIAGRAMA 11. Resultados del proceso de Presupuesto participativo del 11 de noviembre de 2012



***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. Cit*, 2014. / TOTAL OPINIONES: 144 895 opiniones, reflejando un 2.01% de participación ciudadana en esta consulta.

La participación ciudadana, apenas, aumentó en 0.2% con respecto al año anterior, siendo la delegación Cuauhtémoc la menos participativa con el 0.86% y la delegación Milpa Alta la más participativa con el 4.48% del porcentaje total del Distrito Federal. Con tres procesos analizados al momento, se infiere que no han sido eficientes los mecanismos de difusión y concientización ciudadana para participar en estos procesos.

En cuanto a los temas y rubros seleccionados, como hemos dicho previamente, se modificaron en algunos puntos porcentuales, pues un 32.69% fue para el área de la prevención del delito, 14.29% para el área de equipamiento, 23.40% para el área de infraestructura urbana y, finalmente, un 27.13% para el área de obras y servicios. En este ejercicio, se le dio prioridad al tema de la prevención del delito y

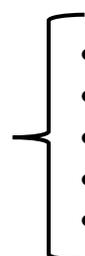
que, a su vez, evidencia que cada año la ciudadanía refleja diferentes prioridades a nivel local.

Una razón más que pone a prueba la viabilidad del proceso de consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo es sobre la cuestión de la vigilancia y resultados de lo aprobado en las urnas. En el año de 2012, como antecedente, todavía se cumplían los compromisos pactados tras la elección del año anterior, es decir, no se hacían realidad los proyectos que fueron seleccionados.

Ejercicio del Presupuesto participativo del 1 de septiembre de 2013

El ejercicio de consulta ciudadana del primero de septiembre de 2013 tuvo un gran salto cuantitativo entorno a la participación ciudadana. Hay que tener en cuenta que en ese día se realizaban elecciones concurrentes en el Distrito Federal: se elegían los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013-2016, a lo cual, permitió un avance significativo pero austero a la vez en la participación.

Previo al día de la jornada electoral, se realizaron modificaciones los rubros generales que fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de mayo de 2013. En ella se establecieron cinco rubros genéricos que, hasta la fecha de esta investigación, son los que han quedado como definitivos:

- 
- Obras y servicios
 - Equipamiento
 - Infraestructura Urbana
 - Prevención del Delito
 - Beneficio de las actividades recreativas, deportivas y culturales

***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/OIP/0760/2015.

Con este antecedente, el Instituto Electoral expidió la convocatoria al ejercicio de presupuesto participativo el día 31 de mayo de ese mismo año. La convocatoria, en términos generales, permanecía bajo los mismos principios de los anteriores ejercicios: los foros informativos se realizarían del 6 al 20 de agosto y la

participación por la vía del internet tendría lugar del 24 de agosto hasta la instalación de las casillas el día primero de septiembre.

Todo esto venía empujado, como se ha dicho, por ser una elección concurrente y que tendría resultados inusitados ante las experiencias del 2011 y 2012.

Los resultados que surgieron del ejercicio de presupuesto participativo del primero de septiembre de 2013 y que tendrían efecto en el ejercicio fiscal del siguiente año se muestran en el diagrama doce de la siguiente página.

El resultado de la mayor participación ciudadana no tuvo por motivo una mayor conciencia del proceso y los frutos que dé él se desembocan; fue gracias a la posibilidad de una elección concurrente que permitió un mayor número de opiniones expresadas en la urna. A pesar de todo, en comparación con otros procesos locales y nacionales antes vistos, sigue siendo baja la participación.

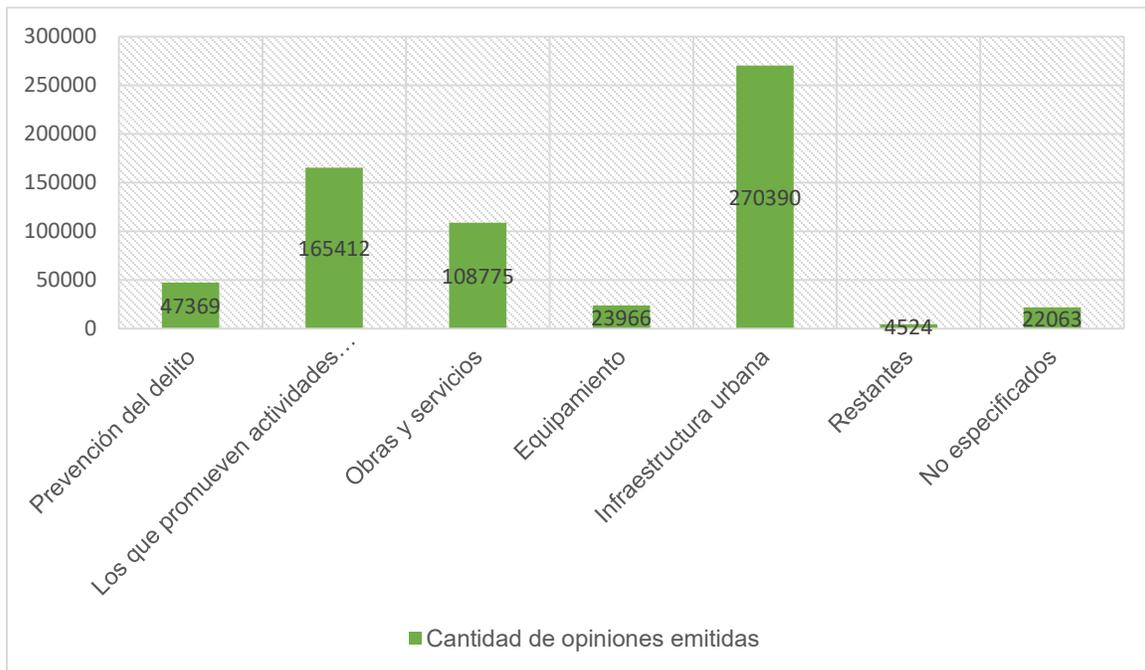
En este proceso, la delegación que participó más fue la delegación Iztacalco con el 16.94% de los votos emitidos, mientras que la delegación Benito Juárez tuvo la menor participación con el 4.57%. Esto reafirma la variabilidad en cuanto a las delegaciones que más participan, pero, evidentemente, reafirma que la delegación Benito Juárez ha sido, históricamente, una delegación poco participativa en estos procesos.

En cuanto a los temas que fueron seleccionados en este proceso, un 30.83% fue para el área de la prevención del delito, 2.73% para el área de equipamiento, 18.48% para el área de infraestructura urbana, 12.40% para el área de obras y servicios y, finalmente, un 18.86% para el área de actividades recreativas, deportivas y culturales. Como vemos, el incorporar nuevos rubros generó la disminución de otros rubros y que, como hemos señalado, depende de la misma coyuntura que esté pasando en la ciudad para que los ciudadanos determinen una u otra fórmula.

A modo de conclusión del presente análisis sobre el ejercicio del presupuesto participativo del primero de septiembre de 2013, es necesario enfatizar en que hubo una mayor participación ciudadana gracias a otra serie de procesos

electorales que permitieron un mayor número de opiniones. El IEDF, en sus documentos oficiales, ha reconocido este fenómeno sin demeritar la importancia del proceso de presupuesto participativo.

DIAGRAMA 12. Resultados del proceso de Presupuesto participativo del 1 de septiembre de 2013



*Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. Cit*, 2014. / TOTAL OPINIONES: 876 910 opiniones, reflejando un 11.96% de participación ciudadana en esta consulta.

Ejercicio del presupuesto participativo del 9 de noviembre de 2014

El siguiente proceso de presupuesto participativo que se analizará corresponde al del día 9 de noviembre de 2014, en el cual, se recalcó la tendencia de la baja participación ciudadana pero que, como veremos en el siguiente apartado, se hizo mayor énfasis en el uso de los medios electrónicos como una vía que incentive la participación de los ciudadanos en el proceso a través de la incorporación de módulos ciudadanos¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Los módulos ciudadanos serían instalados en diversas localidades del Distrito Federal. El Instituto Electoral difundió los horarios y lugares para este fin en su página de internet.

En este proceso, en términos generales, no cambió la sustancia del proceso en su planificación y ejecución. Así, bajo estos aspectos, el día 14 de agosto de 2014, el IEDF expidió la convocatoria para el ejercicio de presupuesto participativo que tendría efectos para el ejercicio fiscal de 2015 en cada una de las delegaciones del Distrito Federal.

Los foros informativos serían del 23 al 31 de octubre de 2014 bajo las premisas que se han analizado en las anteriores páginas y que, a su vez, incorporaron el mecanismo de internet como un medio de difusión estratégico de las propuestas de proyecto en cada una de las colonias.

El desarrollo de la consulta se daría en dos fases: la primera, del 3 de noviembre al 6 de noviembre a través del sistema de internet el IEDF y de los módulos ciudadanos y la segunda, a través de las mesas receptoras de opinión el día 9 de noviembre de 2014.

Los resultados del proceso de presupuesto participativo del 9 de noviembre de 2014 son expresados en el siguiente grafico de la siguiente página. En ella se muestran todos los datos de los resultados por cada rubro establecido

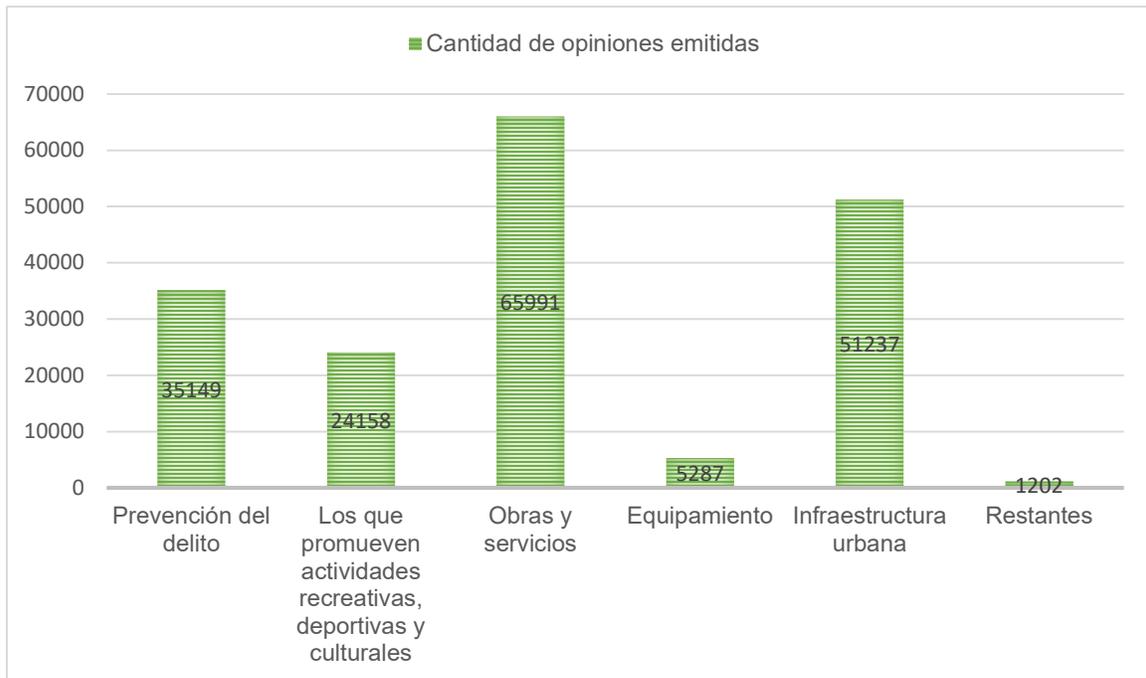
Como se ha comprobado en los resultados expuestos, el proceso de presupuesto participativo volvió a los niveles de participación ciudadana que tenía, como tendencia, en los anteriores ejercicios. La delegación Xochimilco tuvo la mayor participación ciudadana, representando un 6.95% de la votación total mientras que, la delegación Tláhuac tuvo la menor participación con el 2.22% de la votación total en la jornada de presupuesto participativo del 9 de noviembre.

Hemos podido observar, gracias a los resultados generados, se le dio prioridad a las obras y servicios públicos en la ciudad, mientras que el área de equipamiento fue el menos votado. Aun así, se sigue reflejando cierta confusión entre lo que corresponde a cada rubro, ya que cada uno de ellos está relacionado entre sí.

Tras dar a conocer los resultados del proceso de presupuesto participativo el consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, Carlos González

Martínez, declaró un pleno reconocimiento de los avances y déficits que enfrenta esta serie de procesos de participación ciudadana.

DIAGRAMA 13. Resultados del proceso de Presupuesto participativo del 9 de noviembre de 2014.



***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, “Resultados por Entidad”, en *Estadística de Resultados de la consulta ciudadana de presupuesto participativo 2015*, México, 2015, p. 20-21. / TOTAL OPINIONES: 188 807 opiniones, reflejando 2.64% de participación ciudadana en esta consulta.

Entorno a ello, el consejero presidente declaró:

Estamos contentos, pero no satisfechos, porque no sólo queremos una mayor, sino una mejor participación, por lo que debemos activar con más potencia la relación del Instituto con los comités ciudadanos y los consejos delegacionales para propiciar, en el ejercicio ciudadano siguiente, mejores condiciones para las y los vecinos en la elaboración y ejecución de sus proyectos¹⁰¹

¹⁰¹ Redacción OEM en Línea, “Se registran 118,764 opiniones en Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2015”, en *El Sol de México*, nota del 12 de noviembre de 2014 y

Se buscó hacer énfasis en mejorar la comunicación social y la difusión del proceso a través de los diversos medios de comunicación. Esto se reflejaría en el siguiente y último proceso que hemos de analizar pero que, claramente, no es el problema en el que reside la baja participación ciudadana en cada uno de los procesos, es decir, se requiere una participación más activa de los órganos de cultura cívica y participación ciudadana.

Ejercicio del presupuesto participativo del 8 de noviembre de 2015

El último ejercicio de presupuesto participativo a la fecha de esta investigación fue el realizado el día 8 de noviembre de 2015 y, cuyos efectos, tendrían repercusión en el ejercicio fiscal del año de 2016. Como se ha dicho a lo largo de las anteriores experiencias, no se modificó las pautas de ejecución del proceso de consulta ciudadana pero sí en su formulación.

Los rubros generales pasaron a ser siete: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, actividades deportivas y actividades culturales¹⁰². Por ello, el proceso se volvió más diversificado, pero, de igual forma, se restringió a esta serie de rubros que dejan a varios proyectos y/o votos fuera de esta estructura.

En este proceso, se consolidó el mecanismo de votación por la vía electrónica al impulsar los módulos de opinión en cada una de las cuarenta oficinas distritales del IEDF. Las vías de participación eran diversas y se habían actualizado para que cualquier ciudadano pudiera expresar su opinión a través de los dispositivos electrónicos más modernos hasta este entonces.

En cuanto a los foros informativos, del 15 al 29 de octubre de ese mismo año se establecieron los mismos bajo la colaboración entre el instituto electoral, los ciudadanos, comités y proponentes para difundir propuestas y, fundamentalmente, el proceso de presupuesto participativo.

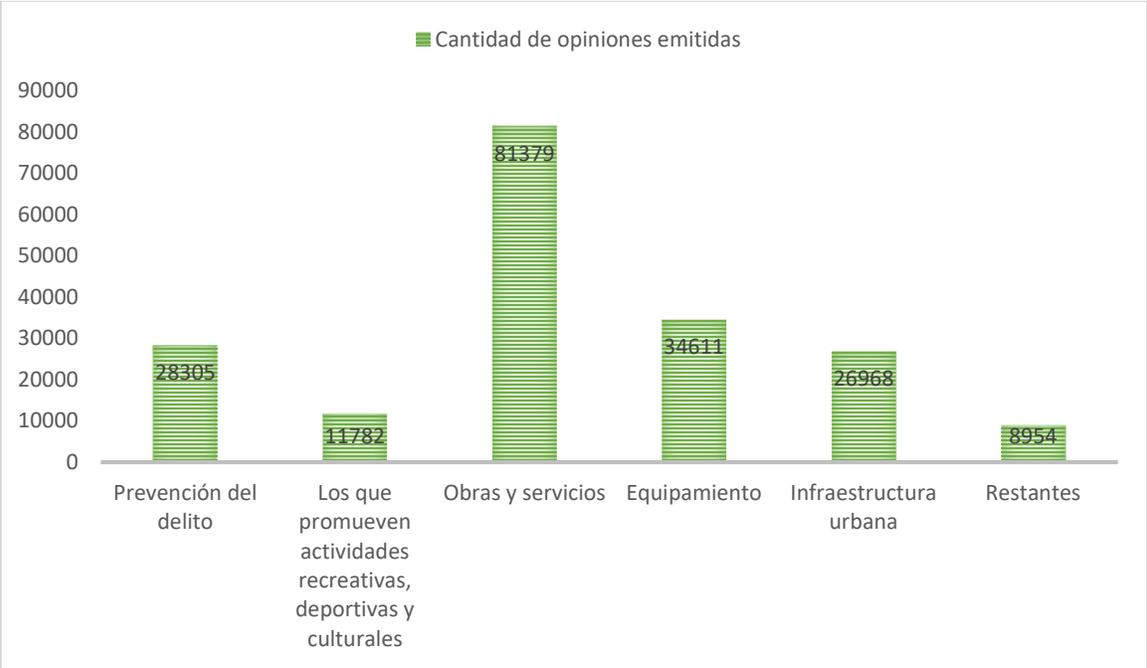
consultada el 22 de junio de 2016. Disponible en: <http://diariodelsur.com.mx/elsoldemexico/notas/n3604539.htm>

¹⁰² Instituto Electoral del Distrito Federal, *Convocatoria a la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016*, México, 24 de agosto de 2015, p. 7.

La votación por la vía electrónica inició el 30 de octubre y terminó el 4 de noviembre de ese año, reanudándose, por la vía de la recepción en mesas de opinión, el día 8 de noviembre. El cómputo general ha de iniciarse al término de la consulta ciudadana por la vía de los medios electrónicos y continua hasta el computo derivado de la jornada del 8 de noviembre de ese mismo año.

Los resultados siguieron la misma tendencia que en los anteriores años, excepto el año de 2013, donde la participación ciudadana fue baja para los esfuerzos en materia de medios de comunicación y concientización ciudadana que se habían hecho. Los resultados del presupuesto participativo del 8 de noviembre de 2015 son los siguientes:

DIAGRAMA 14. Resultados del proceso de Presupuesto participativo del 8 de noviembre de 2015.



***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/UT/466/2016. / TOTAL OPINIONES: 191,742 opiniones, reflejando un 3.82% de participación ciudadana en esta consulta.

Como se ha comprobado en los resultados anteriores, el proceso de presupuesto participativo volvió a repetir los niveles de participación ciudadana que tenía, como tendencia, en los anteriores ejercicios. El IEDF, a la fecha de esta investigación, no tenía publicado datos oficiales entorno a las delegaciones que más habían participado y cuales habían participado poco; es por ello que, en el presente análisis, no se incluyeron estos datos.

Hemos podido observar que, gracias a los resultados generados, se le dio prioridad a las obras y servicios públicos en la ciudad por segundo año consecutivo, mientras que el área de actividades deportivas, recreativas y culturales fue el menos votado. Aun así, como cada año, se sigue reflejando cierta confusión entre lo que corresponde a cada rubro, ya que cada uno de ellos está relacionado entre sí.

El proceso no careció de polémica pues el día 10 de noviembre de 2015, la diputada local Nury Delia Ruiz Ovando, del Partido Movimiento Ciudadano, declaró un fraude cibernético en la delegación Iztapalapa. Declaró que era inaudito que se disparara, sin ninguna razón, la cantidad de votos de un proceso a otro el número "...por el voto vía internet, (en el cual), simpatizantes de la jefa delegacional hicieron un mal uso de esta herramienta tecnológica. El estándar fue de 100 a 150 votos por cada proyecto que presentó gente afín a la jefatura delegacional"¹⁰³

Es así, como se ha visto en esta gama de procesos de consulta ciudadana relativos al presupuesto participativo, que cada uno de ellos tiene su particularidad en cuanto a los niveles de participación, los rubros más votados y los conflictos que ha generado en cada uno de ellos. A continuación, veremos un rubro importante que incide, de manera positiva o negativa, en la participación de los

¹⁰³ Sistema Informativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Sí hubo fraude cibernético en consulta ciudadana sobre presupuesto participativo en Iztapalapa: Nury Delia Ruiz", en *Noticias ALDF*, nota del 10 de noviembre de 2015 y recuperado el 5 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-si-hubo-fraude-cibernetico-consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-iztapalapa-nury-delia-ruiz--22605.html>

procesos de consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo: el análisis de la difusión en los medios de comunicación.

Análisis de la difusión en medios acerca del proceso

Una de las mayores quejas presentadas a lo largo del proceso de presupuesto participativo había sido la escasa difusión del proceso en los diferentes medios de comunicación. De manera breve y precisa, se tratará de analizar si fue suficiente o no la labor desempeñada por las autoridades en esta materia que, evidentemente, influye en los resultados finales de este proceso.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) no ha publicado hasta la fecha de esta investigación, un documento que se enfoque en este tema o, en su caso, de la última consulta que hemos analizado del 2015. A través del Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México (INFODF), se lograron obtener los datos que, a continuación, serán explicados.

DIAGRAMA 15. Difusión en tiempo y spots en la radio y televisión del presupuesto participativo (2011-2015)

<i>Tipo de Emisora</i>	<i>Radio</i>	<i>Televisión</i>	<i>Radio</i>	<i>Televisión</i>
	TIEMPOS		SPOTS	
Concesionaria	10 minutos, 9 segundos	8 minutos, 6 segundos	20 spots	16 spots
Permisionaria	5 minutos con 4 segundos		10 spots	

***Fuente:** Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/OIP/0693/2015.

Estos datos, hay que aclarar, representan los tiempos y spots presentados al auditorio y/o teleauditorio en un espacio semanal en cada canal de televisión y estación de radio que tenga alcance en el Distrito Federal durante los 30 días

previos al día de la jornada de presupuesto participativo. Con ello, podemos decir, que en los principales medios de comunicación fue de manera exhaustiva.

Los otros medios de comunicación, como pueden ser la prensa o el internet, también tuvieron su labor en la materia.

El IEDF, además, ha hecho varios convenios de colaboración con instituciones educativas universitarias y organismos del sector privado para difundir entre sus agremiados y/o comunidad la cultura democrática y la participación ciudadana en este proceso. En estos casos, se ha hecho convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Aunado a ello, se hicieron foros de discusión y/o publicidad en las colonias y lugares concurridos en la ciudad como son las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC-Metro) y del sistema Microbús. Por la vía de los medios electrónicos, el IEDF ha buscado enfatizar la difusión por su sitio de internet y sus redes sociales en la plataforma de Facebook y Twitter.

A pesar de ello, la reglamentación correspondiente no corresponde con la realidad pues, de acuerdo con una nota del diario “El Universal”, sólo el 24% de los ciudadanos encuestados, por vía telefónica, señalaron que conocían o habían oído hablar del presupuesto participativo¹⁰⁴. Ello hace señalar los retos que las instituciones locales tienen que enfrentar en la materia y que, como veremos en las conclusiones del capítulo, las acciones de las instituciones gubernamentales tienen que trascender más allá de la labor informativa.

¹⁰⁴ El Universal vía Notimex, “Sólo 24% ha oído hablar de presupuesto participativo”, *Diario El Universal*, nota del 1 de agosto de 2015 y consultado el 23 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/08/1/solo-24-ha-oido-hablar-de-presupuesto-participativo>

Conclusión

Como hemos podido observar a lo largo de las anteriores páginas, relativas al presupuesto participativo, pero sin desligarse del contexto general de la participación ciudadana en el Distrito Federal, se ha instaurado un mecanismo que ha tenido éxitos y fracasos en diversas áreas de acción institucional. Lo que se ha acentuado, para mal, es la baja participación ciudadana.

La baja participación ciudadana, para algunos medios de comunicación y grupos sociales, se debe a la escasa difusión de los mismos. Este argumento, comprensible en los primeros procesos de presupuesto participativo, carece de fundamento en los más recientes procesos ante el impacto mediático que se tuvo en los medios de comunicación tradicionales (TV y radio) más el uso de los medios electrónicos.

Es así que la explicación de la baja participación ciudadana tiene que ir enfocada a la promoción de la cultura democrática en la sociedad. A pesar de que el IEDF, por ley, tiene la obligación de ser la promotora de cursos y capacitación de esta cultura cívica democrática, no ha sido suficiente. No es casual esta situación pues, por carácter histórico, la ciudad había estado bajo un régimen corporativo y no tenía la posibilidad de participar y elegir a sus representantes.

Desde 1997 la ciudad ha tenido la posibilidad de elegir a sus representantes y establecer mecanismos de democracia participativa que generen mayor comunicación entre gobernantes y ciudadanos. Los retos que las instituciones locales deben enfrentar y que, a razón de ser, no son palpables de manera inmediata es en la generación de una cultura participativa activa; esto es importante pues, como se ha dicho anteriormente, sin la base de la participación no puede tener sustento una democracia en ciernes.

Todas estas cuestiones seguirían teniendo cabida durante el proceso de reforma política del Distrito Federal, en la cual, daba origen a la Ciudad de México. Esto

proceso será analizado en las conclusiones generales y se determinará el resultado de nuestra investigación con respecto a la hipótesis general planteada.

CONCLUSIONES GENERALES: ¿Qué esperar tras la reforma política que da origen a la Ciudad de México (CDMX)?

A través del decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 29 de enero de 2016, el Distrito Federal se convirtió en la nueva Ciudad de México.

En la reforma política se expone una serie de disposiciones que, en su conjunto, modifican la forma organizativa que llevaba el Distrito Federal y su relación con los poderes de la Federación. En el siguiente gráfico, se exponen varias de las modificaciones que son esenciales para entender el cambio político que representa el paso del otrora Distrito Federal a la Ciudad de México:

DIAGRAMA 16. Cambios y disposiciones organizacionales y políticos con la reforma política de la Ciudad de México

La ciudad de México puede decidir de manera autónoma todo lo relativo a su régimen interior y a su organización política-administrativa.
La ciudad será gobernada bajo los términos que determine su propia Constitución Política – la primera en su historia.
Igualdad de condiciones con los demás integrantes del Pacto Federal
Legislatura con amplias facultades, al igual que los congresos locales
Las alcaldías, que sustituyen a las delegaciones, será regidas por una organización colegiada de gobierno (concejos) y su integración la determinara la constitución local.

***Fuente:** Elaboración propia con datos de Jacqueline Peschard, “Autonomía para la Ciudad de México”, en *La reforma política de la Ciudad de México*, INE, México, 2016, p.5-6.

Para la discusión, aprobación, promulgación y publicación de la nueva constitución política, fue necesario establecer el mecanismo de la Asamblea Constituyente. La

asamblea tiene su fundamento en los artículos transitorios que se establecieron a partir de la reforma política de la Ciudad de México del 29 de enero de 2016. El mecanismo que se adoptó para la elección de los 100 integrantes de la nueva asamblea fue el siguiente:

- 40 por el principio de designación
 - 6 por el Presidente de la República
 - 6 por el Jefe de Gobierno del D.F.
 - 14 por la Cámara de Diputados
 - 14 por la Cámara de Senadores
- 60 electos por el principio de Representación Proporcional (RP) en una sola circunscripción por la vía de listas de representantes propuestos por los partidos políticos.

En cuanto a las candidaturas independientes, el INE estableció un tope de 60 candidaturas independientes posibles, de las cuales, sólo once de ellas cumplieron con los requisitos: el 1% de firmas de ciudadanos inscritos en la lista nominal local. Todos los que serían electos y/o designados ejercerían el cargo sin remuneración alguna.

La elección programada para el 5 de junio que, en términos reales, se considera de carácter histórico no tuvo efectos positivos que pudieran reflejarse en cuanto al tema de la participación ciudadana. Si bien es cierto que, a diferencia de lo que se ha venido investigado está enfocado a los medios de participación ciudadana, no deja de tener un punto de adecuación como lo es la participación ciudadana en los mismos.

Algunas de las características que reflejaron, con antelación, los resultados de la elección del 5 de junio fueron:

- En la gran mayoría de los 302 mil 580 spots que, durante los 45 días de campaña que se habían establecido para difundirlos, se percibió el mismo modelo de comunicación política tradicional que a los ciudadanos ha generado un desencanto con la política: ataques mutuos por parte de los

partidos e ideas de propuestas sin plena información del alcance del mismo.

- Los ciudadanos no percibían, en su mayoría, el papel que tendría el nuevo constituyente de la ciudad, es decir: la gran mayoría no conocía la utilidad de la elección y sus repercusiones futuras.

A días previos, se pronosticó una participación baja del 20% de los ciudadanos por todo lo anteriormente dicho. Los resultados, en cuanto a la participación ciudadana en la elección del constituyente de la Ciudad de México, fue del 28.36 por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral de la Ciudad de México¹⁰⁵.

Para entender el futuro de los mecanismos de participación ciudadana, emanados del otrora Distrito Federal, es necesario establecer cuál fue el resultado de la elección que permita conocer una tendencia a la continuidad o renovación a los mismos. Posteriormente, a modo de conclusión, se establecerán dos observaciones sobre el futuro de los mecanismos y la necesidad de una cultura política democrática participativa en el futuro de la ciudad.

La distribución de la asamblea constituyente de la ciudad de México quedó de la siguiente manera:

Partido	Electos	Designados
PRI	5	16
PAN	7	7
PRD	19	10
MORENA	22	0
PVEM	1	2
PANAL	2	1
PT	0	0
MOV. CIUDADANO	1	1
ENCUENTRO SOCIAL	2	1
INDEPENDIENTE	1	0

¹⁰⁵ Redacción Excélsior, “Concluye PREP del Constituyente; participó sólo el 28.3%”, en *Periódico Excélsior*, nota del 6 de junio de 2016 y consultada el 25 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/06/06/1097217>

***Fuente:** Base de datos del Instituto Nacional Electoral / los dos lugares faltantes relativos al rubro de la designación estaban bajo la figura “por designarse” al momento de la presente investigación.

Ante el escenario que se presenta en la composición del constituyente de la Ciudad de México, los mecanismos de participación ciudadana serían una realidad palpable. La mayor parte de los integrantes del constituyente lo conforman integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que, ante los medios, han defendido los mecanismos e, incluso, su posible ampliación.

Uno de los posibles mecanismos que podrían integrarse al proyecto de constitución sería la revocación de mandato que, si bien no fue parte de la presente investigación, es una forma novedosa en la cual los ciudadanos, en algún momento de la administración, determina la continuidad de esta a través del sufragio. Al momento de la presente investigación, además, otras fuerzas políticas se habían hecho partidarias de la iniciativa como era el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o el Partido Nueva Alianza.

En cuanto a la continuidad de los anteriores mecanismos que se han investigado en anteriores páginas, no hay duda que se busca la continuidad de los mismos en la nueva constitución y en las futuras leyes secundarias que rijan los procesos de los mismos. El asunto tiene que ir enfocado a generar nuevas formas de dinamismo social que invoque un mayor grado de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas.

Desde la etapa de las precampañas en este proceso de elección de asamblea constituyente, los diversos precandidatos y, a la postre, candidatos a la misma defendían la promoción y defensa de la participación ciudadana en los diversos procesos de la democracia participativa que existían en el Distrito Federal. Ante ello, una tarea primordial será la construcción de una cultura política democrática participativa.

En cuanto a las conclusiones generales finales de la presente investigación, hemos visto que, al igual que en muchas ciudades latinoamericanas, la ciudad de México inició su proceso de construcción democrática en los últimos años del siglo

XX y que, al día de la presente investigación, la ciudadanía ha demandado espacios de participación a lo largo de este proceso.

En cuanto a la participación ciudadana, base esencial práctica de todo cambio democrático, todavía quedan pendientes que sólo con los esfuerzos intergubernamentales y la sociedad civil, con el paso de las generaciones, podrán quedar resueltos.

Como se analizó a lo largo de la presente investigación, se logró verificar la hipótesis debido a que la iniciativa y demanda ciudadana de reformas políticas en la ciudad fue un hecho palpable pero que, en efecto, no se logró materializar en los niveles de participación ciudadana debido a que, entre muchas razones, el marco normativo inadecuado y la escasa difusión de los mecanismos de participación ciudadana son fueron causas importantes, por las cuales, no hay tantos procesos de esta naturaleza y/o estableciéndose la baja participación ciudadana por el pleno desconocimiento de los mismos.

Dentro de esa serie de comprobaciones, la participación ciudadana y las motivaciones que tienen los ciudadanos en su acción sobre estos mecanismos puede ser positiva si y sólo si en la formulación de los proyectos y la posterior materialización de los mismos van acompañados de un aspecto esencial en la relación gobernantes y gobernados: confianza mutua que genere, a largo plazo, el mejoramiento de la política y toda la estructura que la rodea.

Si bien, en la presente investigación, no se analizó a gran detalle el aspecto de la cultura política, es necesario recalcarlo como un elemento que aportó un rasgo característico más que puede dar una respuesta a las actitudes que los ciudadanos han tenido con los procesos de participación ciudadana en el otrora Distrito Federal e, incluso, en la nueva Ciudad de México.

La cultura política, en cualquier ente político-social, se vuelve fundamental al análisis de la participación. En ello, dejamos a este elemento como un posible factor de análisis que puede servir a toda persona que se interese en estos temas y que, como se ha dicho y demostrado en anteriores páginas, juega un papel

fundamental para conocer el por qué participar o no en los procesos de consulta que, sin duda, han cambiado el panorama de la ciudad pero que, a opinión personal, se pueden potencializar tomando esta variable.

BIBLIOGRAFIA

Fuentes primarias (recursos físicos y electrónicos)

Alonso Cerón, “Fracasa presupuesto participativo en el D.F.”, en Diario de México ddmx, nota del 18 de julio de 2013 y consultada el 19 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.diariodemexico.com.mx/fracasa-presupuesto-participativo-en-el-df/>

Convocatoria para el ejercicio del “Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010”, obras son amores en tu comunidad decidir el presupuesto, un derecho del pueblo. Disponible en: http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/documentos/2010/delegaciones/iztapalapa/PRESUPUESTO_PARTICIPATIVO_IZTAPALAPA_2010.pdf

Diego Cevallos, “México: Primer Plebiscito resultó un fracaso”, en Inter Press Services – Agencia de Noticias, México. Nota del 23 de septiembre de 2002 y revisado el día 2 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2002/09/mexico-primer-plebiscito-resulto-un-fracaso/>

El Universal vía Notimex, “Sólo 24% ha oído hablar de presupuesto participativo”, Diario El Universal, nota del 1 de agosto de 2015 y consultado el 23 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/08/1/solo-24-ha-oido-hablar-de-presupuesto-participativo>

Jorge Mejía Martínez, “El presupuesto Participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín”. Revisado el 28 de mayo de 2016 en: https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Jorge Navarro Monroy, “Democracia, sociedad civil y ciudadanía: tres conceptos que definen el marco de la participación”, en Revista Electrónica Folios, México, 2015. Revisado el 2 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.revistafolios.mx/dossier/democracia-sociedad-civil-y-ciudadania-tres-conceptos-que-definen-el-marco-de-la-participacion>

Marianela Manríquez, “Santa Cecilia, el plan piloto de Aristóteles”, en Semanario Conciencia Pública, consultado el 11 de junio de 2016, disponible en: <http://concienciapublica.com.mx/reportaje-especial/santa-cecilia-el-plan-piloto-de-aristoteles/>

Periódico Excélsior, “Aprueban dictamen sobre Ley de Manifestaciones Públicas en el DF”, revisado el 7 de abril de 2016 en el portal de Internet del Periódico. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/12/11/932960>

Raúl Llanos, Josefina Quintero, Laura Gómez y Bertha Teresa Ramírez, “Aún no convence consulta sobre gasto participativo”, en La Jornada, nota del 14 de noviembre de 2011 y consultada el 20 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/14/capital/037n1cap>

Redacción Excélsior, “Concluye PREP del Constituyente; participó sólo el 28.3%”, en Periódico Excélsior, nota del 6 de junio de 2016 y consultada el 25 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/06/06/1097217>

Redacción OEM en Línea, “Se registran 118,764 opiniones en Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2015”, en El Sol de México, nota del 12 de noviembre de 2014 y consultada el 22 de junio de 2016. Disponible en: <http://diariodelsur.com.mx/elsoldemexico/notas/n3604539.htm>

Ruíz Ripoll y Asociados, “Los municipios mexicanos no recaudan lo suficiente y aumentan deuda”, en ruizropoll.com, 4 de mayo de 2016, consultado el 10 de junio de 2016 en: <http://www.ruizripoll.com/Municipios.mexicanos-endeudados-y-no-recaudan.html>.

Sistema Informativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Sí hubo fraude cibernético en consulta ciudadana sobre presupuesto participativo en Iztapalapa: Nury Delia Ruiz”, en Noticias ALDF, nota del 10 de noviembre de 2015 y recuperado el 5 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-si-hubo-fraude-cibernetico-consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-iztapalapa-nury-delia-ruiz--22605.html>

Archivos del Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México (INFOMEXDF)

Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/OIP/0693/2015.

Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/UT/466/2016

Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de la dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de datos personales – Oficina de Información pública. Comunicado IEDF/UTCSTyPDP/OIP/0760/2015.

Información obtenida del Oficio CSALDF/069/2016 de la Coordinación General de Comunicación Social de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Oficio IEDF/UTCSTyPDP/OIP/093/2016 de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales. Oficina de Información Pública del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Oficio de la Dependencia de Comunicación Social, Transparencia y Protección de Datos Personales – Oficina de Información Pública del IEDF, bajo el Oficio IEDF/UTCSTyPDT/OIP/062/2016

Bibliografía

Adam Przeworski, “Democracia”, en *Democracia y Mercado: Reformas Políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, España, 1995, 370 p.

Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, IJ-UNAM, México, 2014, 647 p.

Alfredo Ramírez Nárdiz, “Conceptos básicos. ¿Qué es la democracia participativa?”, en *Guía práctica de la democracia participativa y aprende a usarla*, Dikynson, México, 2005, 118 p.

Armando Rendón Corona, “El plebiscito”, en *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*, ITACA-UAM, México, 2010, 184 p.

Armando Rendón Corona, “Porto Alegre: un modelo de presupuesto participativo”, en *Revista Polis, Vol. 1*, UAM-Iztapalapa, México, 2004, 211 p.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, ALDF, México, 2015, 117 p.

Benjamín Bastida Vila, “Riesgos de una utilización “perversa” del proceso de presupuesto participativo”, en *Refundar la democracia: Presupuestos participativos en contextos diversos.*, Autor-Editor, España, 2011, 320 p.

Benjamín Goldfrank, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, PUCC, Chile, 2006, 244 p.

Benjamín Revuelta Vaquero, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, en *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*, IFE, México, 2010, 346 p.

Carlos Álvarez de Sotomayor, “Condicionantes del éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre”, en *Democracia y Presupuestos participativo*, Editorial Icaria, Barcelona, 2003, 200 p.

Carlos Martínez Assad, “Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Las Elecciones en la ciudad de México 1376-2005*, UAM-IEDF, México, 2005, 419 p.

Daniel Zovato, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001”, en *Democracia y Formación Ciudadana*, IFE, México, 2002, 145 p.

Daniel Zovatto, “Mecanismos de democracia directa y semidirecta”, *La Reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2010, 36 p.

Dieter Nohlen, “Democracia directa”, en *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, México, 2006, 1529 p.

Egon Montecinos, “Presupuestos Participativos en América Latina”, en *Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53, Venezuela, 2012, 22 p.

Elizabeth Ramírez Rodríguez, “Programa “Decidamos Juntos” (Presupuesto Participativo) en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León, México”, en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Limusa Editores-TecMty, México, 2006, 351 p.

Enoc Francisco Morán Torres, “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y la realidad”, en *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, IFE, México, 2010, 346 p.

Enrique Serrano Gómez, “Estado y Cultura Política en América Latina.”, *Cultura Política en América: Variaciones regionales y temporales*, UAM-GEHCPA-SIGNOS, México, 2006, 220 p.

Escamilla Cadena, Alberto y Sanchez Gayosso, Ramiro Daniel, “Las Facultades Constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concertación y la dispersión del poder”, en *Estudios Políticos, núm. 38*, FCPyS-UNAM, México, 2016, 198 p.

Eugenia Martin Moreno, “Entre Súbditos y Ciudadanos: Reflexiones en torno a la Cultura Política en la Ciudad de México”, en *Entre la Tradición y la Modernidad: Cultura Política y participación ciudadana en el Distrito Federal*, ITACA-UAM, México, 2014, 288 p.

Felipe Llamas Sánchez, “¿Qué se entiende por Presupuesto Participativo?”, en *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*, Psychosocial Intervention, vol. 13, núm. 3, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España, 2004, 382 p.

Flor de María García Sánchez, ““Hacia un presupuesto participativo” de Tlalpan (2000-2003)”, en *El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública- UNAM-FCPyS, México, 2014, 183 p.

Gabriel Almond y Sídney Verba, “Un Enfoque sobre la Cultura Política”, en *La cultura Cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, FOESSA, España, 1970, 631 p.

Gabriel García Ramírez, “El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos”, en *Presupuesto Participativo: Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2011, 210 p.

Giovanni Sartori, "Democracia", en Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, España, 2012, 368 p.

Ian Budge, "Direct Democracy", en The Oxford Handbook Of Political Institutions, Oxford University Press, Reino Unido, 2006, 816 p.

Instituto Electoral del Distrito Federal, "Introducción a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", IEDF, México, 2014, 75 p.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Diseño de Proyectos para el presupuesto participativo y proyectos exitosos*, IEDF, México, 2014, 87 p.

Instituto Electoral del Distrito Federal, "Resultados por Entidad", en *Estadística de Resultados de la consulta ciudadana de presupuesto participativo 2015*, IEDF, México, 2015, 227 p.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Convocatoria a la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016*, México, 24 de agosto de 2015, 15 p.

Jacqueline Peschard, "Autonomía para la Ciudad de México", en *La reforma política de la Ciudad de México*, INE, México, 2016, 28 p.

Jean L. Cohen y Andrew Arato, "Prefacio", en *Sociedad Civil y Teoría Política*, FCE, México, 2001, 703 p.

Jans Erik Cavero Cárdenas, "El presupuesto participativo y la Gobernanza Democrática: El caso de la municipalidad de Anta en Perú", en *Revista Buen Gobierno, No.5*, México, 2008, 200 p.

Jean-Francois Prud'homme, "Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa", en *Consulta Popular y democracia directa*, IFE, México, 2012, 54 p.

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, "El programa de Intervención por Objetivos: una experiencia de democracia participativa en la ciudad de Guadalajara", en *Presupuesto Participativo: Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2011, 210 p.

Jorge Navarro Monroy, “Democracia, sociedad civil y ciudadanía: tres conceptos que definen el marco de la participación”, en *Revista Electrónica Folios*, México, 2015.

Juan Castillo, “El Presupuesto Municipal Participativo de Villa González: Una experiencia dominicana”, en *El presupuesto municipal participativo-Guía Metodológica: el Caso de Villa González*, Fundación Solidaridad, República Dominicana, 2004, 42 p.

Juan Manuel Hernández Licon, “Referéndum”, *El plebiscito, el referéndum, y la iniciativa popular*, Cámara de Diputados – LX Legislatura, México, 2007, 57 p.

Julio del C. Chávez, “Estado, democracia y ciudadanía”, en *Cultura de participación y construcción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, 256 p.

León David Zayas Ornelas, “Aparición de los Medios de Democracia Directa”, en Los Mecanismos de Democracia Directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 16, núm. 32, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007, 204 p.

Luis Daniel Ávila Rojas, “Concepto de Presupuesto”, en *El presupuesto participativo en el Distrito Federal y su Distribución*, Tesis UNAM, México, 2014, 41 p.

María Cristina Sánchez-Mejorada F., “¿Construcción de Ciudadanía?, Reflexiones Sobre la Política de Participación Ciudadana en la Ciudad de México”, en *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, UACM, México, 2009, 435 p.

Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “Panorama de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, en *La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas*, IJJ-UNAM, México, 2014, 647 p.

Norberto Bobbio, “Una definición mínima de democracia”, en *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, 219 p.

Osmany Porto de Oliveira, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-FLACSO México, México, 2011, 170 p.

Pedro Díaz G., “Ecatepec: la otra Lolita que llegó a Brasil”, en *Revista Emeequis – Periodismo Indeleble, número 91, octubre 2007*, México, 2007, 69 p.

Pilar Mairal, “El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa: el caso de Porto Alegre”, en *O orçamento participativo, análise de uma experiência de gestão local participativa*, PURCS, Porto Alegre, 1998, 10 p.

René Millán y Sara Gordon, “Capital Social y Compromiso Cívico”, en *Capital Social: una lectura de tres perspectivas clásicas, Revista Mexicana de Sociología, Num.4*, UNAM-IIS, México, 2004, 823 p.

Robert A. Dahl, “Democratización y Oposición Pública”, en *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Tecnos, España, 2013, 232 p.

Roberto Gargarella, “Crisis de Representación y Constituciones Contramayoritarias”, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Núm. 2*, ITAM, México, 1995, 215 p.

Rodrigo Borja, “Pueblo”, en *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 2012, 2072 p.

Samuel Riquelme Jaque, “Experiencias de PP en municipios chilenos”, en *Presupuestos Participativos: éxito y fracaso en perspectiva comparada. Cerro Navia y Pedro Aguirre Cerda como casos de estudio*. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2008, 117 p.

Sara Barceló y Zainer Pimentel, “Pero... ¿Qué es exactamente el Presupuesto Participativo?”, en *Radicalizar la democracia – Porto Alegre: Un modelo de Municipio Participativo*, Catarata, Madrid, 2002, 207 p.

Silvia Bolos, “Presentación”, en *Participación y Espacio Público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, 219 p.

Verónica Marisol Ayala Proaño, “Participación ciudadana y presupuesto participativo en el Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito”, en *La participación ciudadana en Quito: la experiencia del presupuesto participativo en la administración municipal Zona norte Eugenio Espejo, en las parroquias Kennedy y Comité del pueblo, durante el periodo 2010- 2013*, FLACSO, Ecuador, 2014, 123 p.

