



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE  
MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**“¿LA CONSULTA CIUDADANA PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL HA DEMOSTRADO GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA? ESTUDIOS DE CASO DE 2011 A 2014”**

**TESIS**

**MODALIDAD: TESIS POR CAPÍTULO DE LIBRO  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

**PRESENTA:**

**MTRA. ALEJANDRA MATA LARRE**

**TUTOR ACADÉMICO: DOCTOR OF PHILOSOPHY FELIPE CARLOS  
BETANCOURT HIGAREDA**

**TUTORES ADJUNTOS:**

**DR. ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ  
DR. DAVID CIENFUEGOS SALGADO**

**ESTADO DE MÉXICO, 2017**

## ÍNDICE

|  |          |
|--|----------|
| <b>PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN .....</b>                | <b>1</b> |
| a) Objeto de estudio.....                              | 1        |
| b) Hipótesis .....                                     | 1        |
| c) Objetivos generales y específicos .....             | 2        |
| d) Bibliografía.....                                   | 3        |
| e) Marco teórico.....                                  | 8        |
| f) Estado del conocimiento del objeto de estudio ..... | 12       |
| g) Metodología general.....                            | 15       |

### **¿LA CONSULTA CIUDADANA PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL HA DEMOSTRADO GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA? ESTUDIOS DE CASO DE 2011 A 2014**

|   |    |
|---|----|
| Resumen .....   | 19 |
| Introducción.....   | 20 |
| El significado de la participación en el sistema de representación democrática .....                    | 21 |
| Marco teórico .....   | 25 |
| Primera mirada: Componentes de la participación .....   | 28 |
| Segunda mirada: La intensidad de la participación.....  | 28 |
| Tercera mirada: Las secuencias de la participación en la toma de decisiones.....                        | 30 |
| Cuarta mirada: Las relaciones entre los agentes.....  | 30 |
| La tensión empírica entre representación y gobernabilidad .....   | 33 |
| Las bondades de la democracia representativa y sus implicaciones para la democracia participativa ..... | 36 |
| La construcción conceptual de la gobernabilidad democrática.....  | 37 |
| La relación teórica entre calidad de la democracia y gobernabilidad.....                                | 42 |

**CONSULTAS CIUDADANAS DE 2011 A 2014 PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.....43**

Marco legal.....43

Convocatoria.....44

Elaboración y registro de un proyecto .....44

Selección de proyectos que participan en la consulta.....45

Consulta y votación de proyectos .....45

Relización de foros.....45

Validación de resultados .....46

**DESARROLLO NORMATIVO DE LA CONSULTA CIUDADANA PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....46**

¿Qué es el presupuesto participativo? .....46

¿Cuál es el monto destinado al presupuesto participativo? .....46

¿A qué rubros se destinará el presupuesto participativo?.....47

¿Qué deberá contener el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal? .....47

¿Qué autoridad debe convocar a la consulta ciudadana?.....48

¿Quiénes son autoridades en la materia del presupuesto participativo del Distrito Federal? .....48

**NOVENA TERTULIA CIUDADANA “CONSULTA CIUDADANA, RESULTADOS Y SEGUIMIENTO” .....52**

**REFLEXIONES FINALES.....59**

**FUENTES CONSULTADAS .....63**

## **ANEXO I**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PREGUNTAS DE 2011 A 2014 PARA LAS CONSULTAS CIUDADANAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b> | <b>73</b> |
|---|-----------|

## **ANEXO II**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN POR INTERNET EN LA CONSULTA CIUDADANA PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DEL EJERCICIO FISCAL 2015 .....</b> | <b>74</b> |
|--|-----------|

## **ANEXO III**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CUESTIONARIO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS EN LA CONSULTA CIUDADANA 2014 SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL .....</b> | <b>81</b> |
|---|-----------|

## **ANEXO IV**

|   |            |
|---|------------|
| <b>LA PUERTA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y A LA LEGITIMIDAD DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO: “EL PACTO POR MÉXICO” .....</b>                    | <b>83</b>  |
| Resumen .....   | 83         |
| Introducción.....   | 84         |
| <b>1. CONDICIONES POLÍTICAS QUE PERMITIERON CONSTRUIR ACUERDOS....</b>  | <b>85</b>  |
| 1.1. La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, antecedente de “El Pacto por México” ..... | 87         |
| <b>2. “EL PACTO POR MÉXICO” .....</b>   | <b>91</b>  |
| 2.1. Visión de “El Pacto por México” .....  | 93         |
| 2.2. Método de Trabajo de “El Pacto por México” .....   | 96         |
| <b>3. LAS EXPECTATIVAS DE “EL PACTO POR MÉXICO” .....</b>   | <b>102</b> |
| <b>4. “EL PACTO POR MÉXICO” A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO .....</b>  | <b>110</b> |
| <b>REFLEXIONES FINALES.....</b>   | <b>116</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>   | <b>117</b> |

## *Dedicatorias*

### *A mi familia*

*María, mi madre, Mony, Fabby y Luis les agradezco la infinita paciencia de entender que el tiempo que no les brindé no fue en vano y tenía un propósito: alcanzar el último peldaño de la academia.*

### *A mis sobrinos Isaac y Uriel*

*Gracias por ser mi motivación y mi motor para continuar preparándome profesionalmente esperando que comprendan que este trabajo es el resultado de constancia y paciencia. Los conmino a perseguir a toda costa sus sueños con perseverancia.*

### *Al Dr. César Pamacho Quiroz*

*Agradezco al azar de la vida que lo haya puesto en mi camino como mi colega y amigo. Me siento afortunada por brindarme la oportunidad laboral de ser su colaboradora y sobre todo, por transmitirme su pasión por la historia constitucional del Estado de México y su amor a México, valores que se expresan en su trayectoria política. Gracias por ser mi mentor y permitirme crecer profesionalmente.*

### *Al Mtro. Arturo Huicochea*

*Por tu abierta disposición al debate y al pensamiento crítico para generar ideas que trasciendan en la vida política de quienes han confiado sus proyectos en el equipo laboral que encabezas y del que orgullosamente formo parte.*

### *Al Dr. David Pienfuegos Salgado*

*Por ser un ejemplo de profesionalismo y mi guía académico desde antes de que lo conociera, por inspirarme y ser mi única referencia del constitucionalismo local del que se deriva este proyecto. Gracias por aceptar ser mi tutor y creer en mi profesionalismo y capacidad intelectual.*

*Al Dr. Felipe Carlos Betancourt*

*Gracias por su paciencia, por darme su incondicional apoyo en el largo proceso del doctorado y por su retroalimentación intelectual que fortalecieron mis trabajos de investigación.*

*Al Dr. Enrique Cruz*

*Por ser un modelo a seguir de honestidad y de constancia profesional, agradezco que el destino nos haya reencontrado después de casi veinte años y ahora en vez de ser mi compañero de aulas, eres un reconocido académico y mi tutor.*

*A la Dra. María Elizabeth Díaz*

*Por darme absolutamente todas las certezas para graduarme y seguir impulsándome en la vida académica.*

*A mis amigos*

*Corina, Bety, Andrea, Martín, Lupita, Laura, Diana, Gabo, Joselo: gracias por apoyarme en este trayecto profesional, darme las fuerzas para defender mis ideas y compartir conmigo momentos importantes.*

## PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

### a) Objeto de estudio

La consulta ciudadana para el presupuesto participativo en el Distrito Federal<sup>1</sup>.

**DELIMITACIÓN TEMPORAL:** 2011 A 2014.

**DELIMITACIÓN MATERIAL:** Su impacto en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

**OBJETO DE ESTUDIO:** Estudios de caso, de 2011 a 2014, de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en el Distrito Federal, así como de su impacto en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

### b) Hipótesis

Dada la tendencia, historia y condiciones socio económico culturales de nuestro país, mis expectativas sobre el impacto de la consulta ciudadana del presupuesto participativo del Distrito Federal, de 2011 a 2014, en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa, son bajas, ya que preveo descubrir dicha consulta sumamente controlada por el marco normativo y las autoridades políticas locales. De igual forma, pronostico encontrar desconfianza, tanto ciudadana como de las autoridades políticas, en este mecanismo de participación democrática.

Desconfianza ciudadana, porque los ciudadanos capitalinos están familiarizados con las prácticas clientelistas y corporativistas del partido gobernante en la Ciudad de México, por tanto, preveo su ironía sobre la voluntad de la clase política local, para abrir las tomas de decisiones políticas a los ciudadanos comunes y corrientes.

Desconfianza de las autoridades políticas, porque me parece inverosímil que permitan a los ciudadanos tener la última palabra en la distribución del presupuesto

---

<sup>1</sup> El 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la reforma política de la Ciudad de México, por lo que toda referencia al Distrito Federal será entendida como Ciudad de México (CDMX).

público, incluso a nivel seccional en las diferentes colonias de la Ciudad de México, ya que vaticino descubrir que temerían perder el control estratégico de este presupuesto para sus objetivos políticos.

Por lo anterior, tampoco preveo encontrar mejora sustancial en la rendición de cuentas y la respuesta del gobierno capitalino a las demandas ciudadanas, ya que este mecanismo de participación democrática lo descubriría controlado, e incluso, no me sorprendería hallarlo manipulado para el logro de los fines particulares de diferentes actores políticos.

### **c) Objetivos generales y específicos**

El objetivo general de la presente propuesta de investigación será evaluar el impacto, en términos reales, del presupuesto participativo de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal durante 2011 a 2014, en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

Para alcanzar este objetivo general, esta propuesta de investigación pretende utilizar la hermenéutica y la comparación jurídicas, junto con métodos empíricos de investigación en las ciencias sociales, principalmente cualitativos, tales como estudios de caso (de 2011 a 2014), consulta de archivos oficiales, realización de entrevistas cualitativas y de observaciones directas de participación democrática en la consulta ciudadana del presupuesto participativo del Distrito Federal.

Por otra parte, la presente propuesta de investigación posee un carácter exploratorio, ya que constituye un primer acercamiento para comprender la relación empírica entre una efectiva participación ciudadana y la gobernabilidad democrática en la ahora Ciudad de México, entonces Distrito Federal de 2011 a 2014, lo cual significa que promoverá la realización de estudios posteriores, para dar seguimiento y complementar, lo que la presente propuesta de investigación logre dar a conocer una vez concluida.

La presente propuesta de investigación tiene los siguientes objetivos específicos:



a) Descubrir si la participación ciudadana en el presupuesto público de la Ciudad de México ha coadyuvado a la mayor gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

b) Comprender si esta participación ha contribuido a la eficiencia de la democracia representativa de la Ciudad de México.

c) Conocer si el presupuesto participativo de la Ciudad de México ha acercado a los ciudadanos capitalinos con las instituciones democráticas representativas locales.

d) Establecer si este mecanismo de democracia participativa ha sido en la práctica un auténtico instrumento de transformación cultural democrática en la Ciudad de México.

#### **d) Bibliografía**

Alguacil Gómez, Julio (2004), “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, vol. 13, no. 3, pp. 289 -295.

Almond, G. A., S. Verba, J.J. Blanco & J. B. Zimmermann (1989), “La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones”, *Euroamérica*.

Anderlini, Elizabeth Powley y Sanam Naraghi, (s.a), *Democracia y Gobernabilidad*, [documento en línea sin publicación oficial], disponible en <http://botmaster.ru.caucasusbusiness.net/sites/default/files/library/TKDemocracySpanish.pdf>, (Consultado el 27 de mayo de 2015).

Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre experiencias brasileñas y españolas”, *VII Congreso Internacional CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, Octubre, disponible en <http://www.puentegenil.es/uploads/Documentos/Areas/participacion/bibli5.pdf>, (Consultado el 17 de agosto de 2014).

- Bobbio, Norberto (2012), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 214 pp.
- Camou, Antonio (Comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO IIS-UNAM Plaza y Valdés, 338 pp.
- Cohen Jean, L., & Andrew Arato (1994), “Social movements and civil society”, en Cohen Jean L. & Andrew Arato (eds.), *Civil society and political theory*, New Baskerville, MIT Press, pp. 492-563.
- Corona Nakamura, Luis Antonio, et al., (2011), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Comentada*, Guadalajara, Prometeo Editores, TEPJEF, Instituto Prisciliano Sánchez, 446 pp.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 220 pp.
- Cruz, Luz María (2012), *El Laberinto de la Representación. Una mirada desde México*, México, TEPJF, 58 pp.
- De Souza Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 591 pp.
- Diamond, Larry y Marc Plattner (2001), *The global divergence of democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 381 pp.
- Duhem, Mónica (2006), “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, *El Cotidiano*, vol. 21, no. 140, pp. 58–66.
- Elizalde, Antonio (2000), “Democracia Representativa y Democracia Participativa”, *Sociedad Civil, Cultura Democrática e Inclusión Social*, [documento en línea], disponible en [http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia\\_representativa\\_y\\_democracia\\_participativa.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia_representativa_y_democracia_participativa.pdf), (consultado el 24 de noviembre de 2014).
- Espinal, Rosario (1995), “Democracia, Gobernabilidad y Partidos Políticos en América Latina”, *Revista Foro*, vol. 17, pp. 92 -103.
- Estrella Díaz, Ericka N., *Gobernabilidad y Gobernanza*, (documento en línea), disponible en [http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad\\_gobernanza.pdf](http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad_gobernanza.pdf), (Consultado el 26 de mayo de 2015).

- Habermas, Jürgen (1996), *Between facts and norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 631 pp.
- Héritier, Adrienne (2001), "New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?", *MPI collective goods preprint*, No 2001/14, (document en línea), disponible en [http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14\\_online.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14_online.pdf), (Consultado el 26 de mayo de 2015).
- Héritier, Adrienne y Adrienne Windhoff-Heritier (1999), *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 113 pp.
- Lara, Manuel (2013), "El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal", *Revista Administración y Organizaciones*, vol. 16, no. 31, pp. 13-33.
- Lechner, Norbert (1997), *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, México, IFE, 53 pp.
- Manin, Bernard (1997), *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 pp.
- Mayntz, Renata (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y democracia*, no. 21, pp. 7-22.
- Méndez, Irma (2010), *Mecanismos de participación ciudadana: Regulación de consultas en el Distrito Federal*, México, TEPJF, 58 pp.
- Morlino, Leonardo (2005), "Calidad de la democracia. Notas para discusión", *Metapolítica*, No. 39, pp. 37-53.
- Nohlem, Dieter (2007), "Instituciones y Cultura Política", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 247, págs. 267-288.
- O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley: Institute of International Studies, 219 pp.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, London, The John Hopkins University Press, 190 pp.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullel (Comps.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, HomoSapiens/PNUD.

- Olivos, José (2010), “La democracia participativa en México”, *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosjosere.pdf>.
- Pateman, Carole (1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 132 pp.
- Peñalva, Ana Paula y Salvador Medina (2014), “Leyes que bloquean la ciudadanía”, *Revista NEXOS*, Septiembre de 2014, (documento en línea), disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=22324>, (Consultado el 27 de mayo de 2015).
- Peruzzotti, Enrique (2008), “La democracia representativa como política mediada: Repensando los vínculos entre la representación y participación”, *Debates en Sociología*, no. 33, pp. 9 – 30.
- Prats, Joan (2001), “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 10, pp. 103-148
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 351 pp.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1994), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 280 pp.
- Rendón Corona, A. (2004), “Los retos de la democracia participativa”, *Sociológica*, vol. 19, no. 54, pp. 183-211.
- Revez, B. (2006), “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”, *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*, Cochabamba, Bolivia, [documento en línea], disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20-%20Revez%20Cochabamba%202006.pdf>.
- Rodino, A y A. Cabezudo (2007), “La dimensión pedagógica de la democracia participativa. El presupuesto participativo como desafío pedagógico para la construcción de ciudadanía, derechos humanos y cultura de la paz. Estudios de caso en ciudades de América Latina”, *Seminario Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, Florianópolis, Brasil, 25-27 abril.

- Saltalamacchia, Homero R. y Alicia Zicardi (2005), "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: Una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, no. 1, pp. 31 – 97.
- Santos Novaes, Flávio y Maria Elisabete Pereira dos Santos (2014), "O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA)", *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 48, no. 4, pp. 797-820.
- Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, Santillana, 450 pp.
- Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, México, FCE, 247 pp.
- Scharpf, Fritz (2001), "Notes toward a theory of multilevel governing in Europe", *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 1-26.
- Schumpeter, Joseph (2013), *Capitalism, socialism and democracy*, London, Routledge, 464 pp.
- Sermeño, Ángel (2005), "Democracias de calidad: Un nuevo espejismo" (Reseña), *Andamios. Revista de Investigación Social*, no. 2, pp. 259-263.
- Truman, David (1951), *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Valverde Viesca, Karla, Enrique Gutiérrez Márquez, Flor de María García Sánchez (2013), "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, no. 218, pp. 105-127.
- Zovatto, Daniel y Martha Lagos (2005), "Gobernabilidad democrática: Logros y desafíos", *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, invierno*, no. 13, pp. 23-32.

### e) Marco teórico

Las principales obras consultadas para la presente propuesta de investigación tratan sobre el capital social, el espacio público y los grupos de presión, y se centran en diversos actores y formas de intervención de la participación democrática.

Para empezar, Enrique Peruzzotti (2008) describe varias perspectivas sobre la participación democrática y se pregunta si puede establecerse un marco teórico común para las mismas, lo cual es difícil, ya que cada una posee un enfoque específico y distintivo sobre la participación ciudadana. Por ejemplo, la *perspectiva sobre el capital social* juzga a la participación ciudadana, en la toma de decisiones políticas, como un componente esencial para la consolidación de una personalidad democrática del ciudadano (Peruzzotti, 2008: 16).

En efecto, este enfoque afirma que, a través de la participación, el ciudadano desarrolla hábitos y habilidades que contribuyen a formar su carácter democrático, a desarrollar la confianza en sí mismo y en los demás, y a poseer un sentido de eficacia política. El resultado de la participación ciudadana se refleja en la creación de una cultura política que, una vez consolidada, proporciona un ambiente social que favorece el funcionamiento del sistema político democrático.

Los principales representantes de este enfoque son *Gabriel Almond (1989)*, *Robert Putnam (1994)* y *Carole Pateman (1976)*. Estos autores establecen una correlación directa y positiva entre participación y aprendizaje político, y afirman que las esferas en las que el ciudadano pasa mayor parte de su tiempo ofrecen mayores oportunidades de participación. Es decir, la familia, los centros de educación, el trabajo y las asociaciones civiles son lugares para la pedagogía democrática.

De igual forma, esta perspectiva sostiene que en un régimen democrático no es indispensable una ciudadanía participativa para una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) gubernamental, basta que los gobiernos estén conscientes de que sus ciudadanos pueden eventualmente activar distintas formas de participación, para así controlarlos y hacerlos receptivos a sus demandas (Peruzzotti, 2008: 17).

Los exponentes de este enfoque también argumentan que los representantes tienden a comportarse receptivamente no sólo cuando anticipan futuros comportamientos electorales, sino también cuando pretenden evitar posibles ciclos de movilización y protesta (Peruzzotti, 2008: 17).

De igual forma, estos académicos afirman que toda democracia exitosa se construye, poco a poco, sobre concesiones entre la rendición de cuentas y la estabilidad. Más aún, Carole Pateman (citada en Peruzzotti, 2008, 18) sostiene que la participación ciudadana no representa una amenaza a la estabilidad democrática, sino más bien constituye un elemento esencial para el buen funcionamiento de la representación política.

Por otra parte, según la perspectiva sobre la participación ciudadana como *espacio público*, esta participación tiene dos funciones principales: En primer lugar, una función pedagógica, y en segundo lugar, una función de proporcionar voz a sectores sociales que no están propiamente representados en el sistema político. De esta forma, este enfoque combina el papel educacional de la participación política con su impacto en el fortalecimiento de la representatividad del sistema democrático.

Según esta perspectiva, la participación ciudadana no sólo debe estar orientada a superar un déficit de representación política, al otorgar voz a sectores marginados en el sistema político formal, sino más bien debe cumplir un papel transformador, es decir, no debe reflejar solamente la diversidad de la sociedad, sino también debe desafiarla y modificarla (Peruzzotti, 2008: 21).

Dentro de este enfoque, Jean L. Cohen y Andrew Arato (1994: 492) se han concentrado en estudiar el papel que cumplen, en la vida democrática, formas asociativas no burocratizadas, y al teorizar sobre la sociedad civil, afirman que los movimientos sociales buscan influir en el sistema político desde su periferia, sin embargo, carecen de la estructura burocrática que caracteriza a los partidos políticos o a las organizaciones sociales de representación de intereses.

También encontramos en este enfoque a Jürgen Habermas (1996: 307), quién argumenta que la política deliberativa requiere de la institucionalización de procedimientos y condiciones para el desarrollo de procesos comunicativos, así como de una interacción adecuada entre los procesos deliberativos

institucionalizados, que tienen lugar al interior del régimen representativo, y los procesos informales de deliberación que surgen en el espacio u opinión pública (en Peruzzotti, 2008: 22).

Por otra parte, en cuanto al enfoque de la participación ciudadana como *representación de intereses*, éste no está interesado en la función pedagógica de la participación ciudadana, sino más bien se concentra en describir y analizar las dinámicas, de los grupos de interés, derivadas de esta participación. Los grupos de interés, sostiene Truman (1951), proporcionan un aportación (*input*) fundamental para el sistema democrático representativo. Sin embargo, no se queda allí, para esta perspectiva, las dinámicas democráticas son el resultado de la competencia entre diversos grupos sociales que buscan influir en el proceso de toma de decisiones políticas (Peruzzotti, 2008: 24).

Por su parte, Julio Alguacil Gómez (2004) representa otra perspectiva teórica sobre la participación ciudadana, cuyas premisas básicas se encuentran resumidas en los siguientes términos:

“Como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como satisfactores sinérgicos que procuran oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva” Alguacil (2004: 292).

Para este académico, la participación democrática es una necesidad humana distorsionada y oculta que necesita emerger (Alguacil, 2004: 292) y, aunque no define lo qué debe entenderse como genuina, integral e inclusiva, podemos inferir que, según su enfoque, la participación ciudadana se presenta de manera natural en tanto exista interactividad entre los seres humanos y nuestros satisfactores.

De igual forma, para este autor, la democracia participativa se basa precisamente en un conjunto de procesos relacionales simétricos y recíprocos de comunicación, cooperación y corresponsabilidad (Alguacil, 2004: 293). En relación con el concepto de corresponsabilidad, Alguacil afirma que es un término que se ha acuñado favorablemente en años recientes, en el que el ciudadano es, con certeza,



pieza fundamental para las decisiones conjuntas entre la autoridad política y la sociedad civil (Alguacil, 2004: 293).

Finalmente, diversos académicos han estudiado la tensión teórica entre representatividad y gobernabilidad, entre ellos, Giovanni Sartori. Sartori (2003) afirma que un buen gobierno es el que logra un sano equilibrio entre representatividad (sectores sociales representados en el gobierno) y gobernabilidad (eficiencia gubernamental) democrática. Sin embargo, Sartori en su obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, no considera a la participación ciudadana en la toma de decisiones como un indicador de la representatividad del gobierno, juzga solamente, como un indicador confiable de esta variable, al número de partidos que efectivamente forman parte del gobierno.

Este académico ha afirmado que existe una gran tensión empírica entre estas dos dimensiones de la democracia, ya que para el buen desempeño de una dimensión generalmente se necesita la limitación de la otra, en otras palabras, de acuerdo con Sartori (2003: 127-132), en la práctica no ha sido posible alcanzar el desempeño satisfactorio de ambas dimensiones de un régimen democrático.

Este argumento justifica la presente propuesta de investigación, ya que la misma se concretará en encontrar suficiente evidencia en la Ciudad de México (antes Distrito Federal) de esta tensión empírica entre estas dos dimensiones de un régimen democrático, y en caso de hallarla, intentará responder si ha valido la pena sacrificar la gobernabilidad democrática por una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

Asimismo, Norberto Bobbio (2012, 24) afirma que la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones políticas y bajo qué procedimientos. Aunque, de manera crítica y aguda, cuestiona dichas reglas y procedimientos, ya que no todos los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones políticas, sino sólo aquellos que están autorizados legalmente, concluye que la regla de oro de la democracia siempre será la de la mayoría de aquéllos ciudadanos que estén facultados para tomar dichas decisiones.

## **f) Estado del conocimiento del objeto de estudio**

La promoción de la democracia participativa es reciente en México,<sup>2</sup> ya que, en el antiguo régimen autoritario, éste tipo de democracia representaba riesgos para su estabilidad política e institucional, y la entonces clase política consideraba que el bajo nivel cultural y social de muchos ciudadanos mexicanos constituía un impedimento serio para que la participación ciudadana contribuyera a la eficiencia del gobierno.

De igual forma, dicha clase política estimaba que los promotores de la democracia participativa ignoraban los efectos colaterales graves a la estabilidad política, que una participación ciudadana masiva en la toma de decisiones generaría, como por ejemplo, la manipulación demagógica, la polarización social y política, y, por consiguiente, el peligroso estancamiento del gobierno mexicano.

En esta tesitura, el Distrito Federal -en el que actualmente predomina una corriente ideológica de izquierda- como algunas otras entidades federativas, incursionaron en la promoción de mecanismos de participación ciudadana, tales como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

Esta circunstancia vuelve prioritaria una investigación sobre la dinámica real de la consulta popular para el presupuesto de la ahora Ciudad de México, entonces Distrito Federal de 2011 a 2014, y sobre su impacto en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

En cuanto al estado del conocimiento sobre este tema, comenzaré afirmando que diversos académicos (e.g. Morlino, 2005, Diamond y Plattner, 2001) han destacado la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, mientras que otros han estudiado el presupuesto participativo a nivel local en diversas regiones del mundo, pero principalmente en Brasil, ya que este mecanismo de participación ciudadana tuvo su origen en Porto Alegre, Brasil, en el año 1989, y se propagó rápidamente a otros países de Latinoamérica y Europa.

Por otra parte, han sido pocos los trabajos académicos que se han concentrado en evaluar la participación ciudadana en el presupuesto público del

---

<sup>2</sup> El 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas se incorporó: la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

Distrito Federal. Empero, hasta el presente, no tengo conocimiento de que se hayan publicado investigaciones que se hayan concentrado específicamente en los efectos de la participación ciudadana en la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México, quizás porque nuestro país no ha sido precisamente, a nivel mundial, el paradigma o modelo a seguir en cuanto a la participación ciudadana y la eficiencia gubernamental democrática.

No obstante, algunos académicos destacan en el tema del presupuesto participativo del Distrito Federal, pero sus estudios adolecen de integralidad, debido a que enfocan este presupuesto como un mecanismo “aislado” de democracia participativa, y no evalúan empíricamente su eficiencia y su interacción con otras instituciones de gobierno, como por ejemplo, el poder judicial, que como sabemos, es garante de la constitucionalidad y la legalidad en la aplicación de estos mecanismos de participación democrática.

En este sentido, uno de los trabajos más relevantes en esta materia es el de Manuel Lara Caballero (2013), quién en su obra *“El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo”*, se concreta en la interpretación jurídica de las reglas de operación del presupuesto participativo, establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF)*.

En esta obra, Lara Caballero afirma que “El éxito o fracaso de este tipo de herramientas depende de un diseño que permita construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en su localidad [...]” (Lara, 2013: 30). Aunque el trabajo de Lara Caballero contribuye al entendimiento del presupuesto participativo de la Ciudad de México, está centrado, como se afirmó anteriormente, en su interpretación jurídica, y no en el análisis empírico de la participación ciudadana en la configuración del mismo, además de que tampoco examina la intervención del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) en la modificación de sus asignaciones, como consecuencia de ésta consulta ciudadana.

Por otra parte, Valverde, Gutiérrez y García (2013), en su artículo titulado *“Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación de la democracia”*, estiman a la

participación ciudadana fundamental para un sistema político democrático, y en este sentido, afirman que el presupuesto público participativo contribuye a la consolidación de la democracia en el Distrito Federal, aunque admiten que su impacto real en esta forma de gobierno de la CDMX es aún incipiente.

Efectivamente existe poca participación ciudadana en este mecanismo democrático, y en segundo lugar, éste podría realmente fortalecer a la democracia si los ciudadanos percibieran, que el procedimiento diseñado en la ley al efecto, se aplica de una manera transparente, y que el poder judicial, como órgano facultado para resolver las impugnaciones derivadas de este mecanismo de participación democrática, emite sentencias justas, certeras y ejemplares.

Debido a lo anterior, la presente propuesta de investigación intenta cubrir la deficiencia de la literatura académica en relación con la dinámica real de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en la ahora Ciudad de México, entonces Distrito Federal (de 2011 a 2014), cuya aplicación no se realizó como en Porto Alegre, Brasil, es decir, con asambleas incluyentes y deliberantes en las que los ciudadanos libremente externan sus perspectivas sobre la distribución del presupuesto público en sus respectivas comunidades.

Por lo anterior, la presente propuesta de investigación pretende aclarar algunas condiciones empíricas o sociológicas que permiten a la participación ciudadana contribuir a un gobierno eficiente y estable en la Ciudad de México, pues gran parte de la clase política todavía tiene sus reservas sobre esta eficiencia, ya que estiman que entre más participación ciudadana exista en la toma de decisiones políticas, mayor riesgo habrá de inestabilidad política y quebranto institucional.

Así, las principales preguntas de la presente propuesta de investigación son ¿En realidad entre mayor participación ciudadana haya en el presupuesto público de la ahora Ciudad de México, la eficiencia y la estabilidad política de su gobierno local se verá afectada? ¿Valdrá entonces la pena promover este mecanismo de democracia participativa? ¿Una mayor participación ciudadana en el presupuesto público de la Ciudad de México promueve realmente valores relacionados con la gobernabilidad democrática, como la rendición de cuentas y la respuesta gubernamental a las demandas ciudadanas?

## **g) Metodología general**

La presente propuesta de investigación posee un carácter exploratorio, ya que constituye una primera aproximación empírica al presupuesto participativo y a la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México, e intenta evaluar el impacto de la participación ciudadana en la estabilidad del gobierno de la Ciudad de México.

Por lo mismo, esta propuesta de investigación posee un enfoque principalmente interpretativo y cualitativo, ya que a través de estudios de caso, observación directa e investigación de archivos, intenta comprender la relación empírica entre la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México. Sin embargo, el presente proyecto de investigación también se auxiliará de información cuantitativa (tales como encuestas y estadísticas oficiales) para describir apropiadamente las variables dependiente (gobernabilidad democrática) e independiente (participación ciudadana), y así desarrollar confiablemente la relación anteriormente descrita.

Como es posible inferir, las unidades de análisis en la presente propuesta de investigación serán los estudios de caso particulares de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, de 2011 a 2014, año por año. De cada uno de estas unidades de análisis, se reunirá tanto información cualitativa como cuantitativa, para así tener una perspectiva completa de lo sucedido en cada consulta ciudadana objeto de estudio.

En cuanto a la información cualitativa, realizaré un trabajo de campo que estará concentrado en la realización de entrevistas semi estructuradas, en la recopilación de historias de vida, en la obtención de documentos oficiales o públicos y en la observación directa del desarrollo de las respectivas consultas ciudadanas, en algunas casillas localizadas en las Delegaciones Gustavo A. Madero y Coyoacán, ya que por circunstancias personales, se me facilita trasladarme a dichos distritos.

En cuanto a la información cuantitativa, la recopilación de fuentes primarias la podré realizar visitando páginas de internet del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), así como de otros organismos públicos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral (antes IFE,) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), entre otros, los cuales poseen información estadística y bases de datos confiables en relación con las variables objeto de estudio de la presente propuesta de investigación.

Esta información estadística me permitirá describir mejor la situación de la participación ciudadana en la consulta del presupuesto participativo del Distrito Federal, así como su impacto en la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

Por otra parte, la población que se analizará en cada estudio de caso, o año objeto de estudio, estará constituida por aquéllos ciudadanos que participaron efectivamente en la respectiva consulta ciudadana para el presupuesto participativo del entonces Distrito Federal (DF), así como de los ciudadanos que hicieron posible su organización y puesta en práctica.

Por lo anterior, el principal escenario de investigación estará constituido por las diferentes jornadas electorales celebradas, de 2011 a 2014, para las respectivas consultas ciudadanas del presupuesto participativo del entonces DF, aunque también se investigarán las respectivas preparaciones, así como secuelas de dichas jornadas electorales, en la impresión ciudadana.

Se registrarán las percepciones de la población objeto de estudio sobre la calidad de los respectivos procesos electorales, así como de su impacto en la gobernabilidad democrática de la ahora Ciudad de México. Estos registros nos permitirán observar cambios longitudinales (a través del tiempo) en la actitud y percepción ciudadanas sobre este mecanismo de participación democrática, lo cual nos permitirá describir el estado de las variables objeto de estudio a través del tiempo, y establecer una correlación, positiva o negativa, en el desempeño de las mismas.

Estas percepciones se analizarán interpretativamente, es decir, cualitativamente, codificando el sentido e intensidad de las expresiones que utilice la población participante en este proyecto de investigación, para así evaluar más confiablemente la relación objeto de estudio.

El presente proyecto de investigación también utilizará una metodología jurídica, ya que realizaré una interpretación del marco jurídico que regula la consulta

ciudadana del presupuesto participativo de la ahora Ciudad de México, con el propósito de conocer sus principales características, y así evaluar mejor su contribución a los valores democráticos consagrados en nuestra Constitución.

Sin embargo, también compararé el marco jurídico de este mecanismo de participación democrática con otros similares, principalmente de Brasil, para así argumentar mejor sobre sus alcances, fortalezas y/o deficiencias, y también realizar un mejor diagnóstico sobre su contribución a la gobernabilidad democrática de la ahora Ciudad de México, entonces Distrito Federal, de 2011 a 2014.

De esta forma, el presente proyecto de investigación pretende cubrir la deficiencia de la literatura académica sobre el presupuesto participativo de la Ciudad de México, ya que estudios anteriores en este tema se han concentrado, principalmente, en describir este mecanismo de participación democrática y/o en evaluar normativa o jurídicamente su evolución.

El presente proyecto es más ambicioso, por esta razón pretende combinar una metodología empírica de ciencias sociales, recopilando y analizando al mismo tiempo, información cualitativa y cuantitativa, con una metodología jurídica, la cual a través de la comparación e interpretación jurídicas, pretende argumentar *holísticamente*, es decir, integralmente, sobre la contribución del presupuesto participativo en la gobernabilidad democrática de la ahora Ciudad de México.

Mi plan de trabajo para completar este proyecto de investigación, el cual es parte sustancial de mi Doctorado en Estudios Jurídicos en la Universidad Autónoma del Estado de México, estará organizado de la siguiente forma:

- A) En mi primer año estaré dedicada a revisar el Estado del Arte sobre este tema de investigación, y a construir su Marco Teórico Conceptual para estar en posibilidad de desarrollar una hipótesis o argumento sobre la relación entre las variables independiente y dependiente anteriormente descritas, el cual lo estaré continuamente revisando conforme recopile y analice la información primaria derivada de mi trabajo de campo.

B) En mi segundo año del Doctorado, estaré concentrada precisamente en el trabajo de campo, es decir, en la recopilación de fuentes primarias, tanto cualitativas como cuantitativas, así como de información jurídica relevante, para así estar en posibilidad de conocer el estado tanto de mi variable independiente (participación en la consulta ciudadana del presupuesto participativo) como de mi variable dependiente (governabilidad democrática del entonces Distrito Federal), y así establecer más confiablemente una correlación entre las mismas.

C) En mi tercer año, me dedicaré a analizar, tanto cualitativa, como cuantitativa e incluso hermenéuticamente (jurídicamente), la información primaria que haya recopilado, para así completar más confiablemente mi argumento o hipótesis que haya construido sobre la relación entre el presupuesto participativo y la gobernabilidad democrática del Distrito Federal. De igual forma, me dedicaré a la redacción de los dos artículos, que deriven de la realización del trabajo de campo anteriormente descrito, y que presentaré para la obtención del grado académico de Doctora en Estudios Jurídicos.



# ¿La Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal ha demostrado Garantizar la Gobernabilidad Democrática? Estudios de Caso de 2011 a 2014

Alejandra Mata Larre<sup>3</sup>

Felipe Carlos Betancourt Higareda<sup>4</sup>

## Resumen

La presente investigación constituye un análisis sobre la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en el Distrito Federal, la cual está regulada por la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF). El objetivo principal de esta investigación será desarrollar un argumento sobre el impacto de este mecanismo de participación ciudadana en relación con la calidad de la gobernabilidad democrática en el Distrito Federal.

Para alcanzar este objetivo general, este trabajo combinará la hermenéutica jurídica con métodos de investigación empírica, principalmente cualitativos, tales como estudios de caso (de 2011 a 2014), análisis de documentos oficiales, de historias de vida y realización de observación directa con la finalidad de generar el argumento anteriormente mencionado. Además, el presente trabajo posee un carácter exploratorio, ya que constituye un primer acercamiento científico para entender la relación entre participación ciudadana y la gobernabilidad democrática en el Distrito Federal.

---

<sup>3</sup> Maestra en Derecho Constitucional y Candidata a Doctora en Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>4</sup> *Doctor of Philosophy (DPhil)* por la Universidad Metropolitana de Manchester, Reino Unido, y Profesor Investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

## Introducción

La promoción de la democracia participativa a través de reformas legislativas es reciente en México, ya que, para el anterior régimen autoritario, representaba riesgos para la estabilidad política e institucional de México, y se consideraba que el bajo nivel cultural, ético y social de muchos ciudadanos mexicanos constituía un impedimento serio para que la participación democrática contribuyera a la eficiencia del gobierno, de igual forma, se juzgaba que los promotores de la democracia participativa ignoraban los efectos colaterales graves a la estabilidad que una participación ciudadana masiva en la toma de decisiones generaría, como por ejemplo, manipulación demagógica, polarización social y política, y, por consiguiente, el peligroso estancamiento del gobierno mexicano.

Debido a esta preocupación, la presente investigación tiene los siguientes objetivos particulares en relación con la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del DF: a) Descubrir si este mecanismo ha coadyuvado a la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa, b) explorar si ha servido para consolidar la democracia representativa de la misma, c) conocer si ha acercado a los ciudadanos con la instituciones democráticas representativas locales y d) comprender si es un genuino instrumento de transformación democrática.

Existe literatura académica (Morlino, 2005, Diamond y Plattner, 2001) sobre la importancia de la participación ciudadana para la calidad de la democracia, así como en relación con el presupuesto participativo a nivel municipal en Brasil, el cual tuvo su origen en Porto Alegre, en el año 1989. Sin embargo, son pocos los estudios empíricos que se concentran en analizar los mecanismos de participación ciudadana en México, y sobre todo en estudiar el presupuesto participativo del DF.

Todavía son menos los estudios científicos concentrados específicamente en los efectos de la participación ciudadana en la calidad de gobierno en México, quizás porque nuestro país no es precisamente, a nivel mundial, el paradigma o modelo a seguir de participación ciudadana y eficiencia gubernamental.

Debido a lo anterior, el presente trabajo de investigación intentará cubrir la deficiencia de la literatura académica sobre el funcionamiento de la consulta

ciudadana para el presupuesto participativo en el DF, cuya implementación no se realiza como en los municipios de Brasil, es decir, con asambleas incluyentes y deliberantes en las que los ciudadanos libremente externan sus puntos de vista. En el DF existe una participación ciudadana mucho más controlada y acotada, sin el disfrute de las libertades para la deliberación pública, como estudiaremos más adelante.

### **El significado de la participación en el sistema de representación democrática**

Como se señaló anteriormente, son pocos los trabajos de investigación sobre el presupuesto participativo en el DF, quizás también porque este mecanismo de participación ciudadana fue puesto en práctica recientemente. Uno de los trabajos más relevantes es el de Manuel Lara Caballero (2013), quién en su obra *“El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo”* se concreta al análisis de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF). En esta obra, su autor afirma que “El éxito o fracaso de este tipo de herramientas depende de un diseño que permita construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en su localidad [...]” (Lara, 2013: 30).

Lara Caballero (2013: 30-31) asevera que para que los ciudadanos perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad, se requiere al menos:

1. Conseguir una amplia participación ciudadana;
2. No solamente incrementar los recursos sino también mejorar su distribución y operación, y
3. Contar con mecanismos de evaluación.

Este autor argumenta que es importante que las autoridades competentes revisen las reglas de operación del programa, y recomienda poner énfasis en cuatro puntos:

- “El diseño de una estrategia de difusión por parte Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo este proceso;
- La asignación del presupuesto participativo debe contribuir a superar las desigualdades sociales, orientado por un principio de equidad que destine recursos a las áreas con mayor población y menor desarrollo para invertir en proyectos definidos por criterios técnicos;
- La operación necesita que los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tengan un cierto grado de flexibilidad para ejercer los recursos, en especial, descentralizar la selección de empresas que puedan contratar para la construcción del proyecto, en caso contrario, se corre el riesgo que el presupuesto participativo sea una herramienta democrática educativa y no un mecanismo para asignar de manera eficiente los recursos limitados, y
- Los esquemas vigentes de control, seguimiento y evaluación son insuficientes para conocer el papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo, por lo que es indispensable replantear el diseño de las reglas de operación del programa, porque no se cuenta con un sistema de monitoreo para los \$751, 595, 101.00 M.N. que se destinan” (Lara, 2013: 31).

En relación con estos puntos, podemos comentar lo siguiente:

En primer lugar, la difusión de la consulta ciudadana que se llevó a cabo en noviembre de 2012 comprendió un gasto total de \$22,368,108.34 M.N., de los cuales se destinaron \$13,824,498.00 M.N., para el sistema electrónico por internet, \$5,574,630.48 M.N., para difusión y promoción de la consulta, \$2,864,382.86 M.N., para apoyos para la consulta y \$104,597.00 M.N., para materiales de oficina. Como podemos observar, el gasto para la difusión de la consulta ciudadana se ha incrementado, pero no la participación en la misma.

En segundo lugar, el objetivo prioritario del presupuesto participativo no es superar las desigualdades sociales, sino más bien fomentar la participación ciudadana o construir ciudadanía e incidir en la toma de decisiones políticas. En tercer lugar, aunque el *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal* (PEDF) señale la cantidad de dinero que se destina a los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos, éstos no gozan de flexibilidad para ejercer los recursos, ya que, según el testimonio ciudadano en la novena tertulia ciudadana titulada “*Consulta Ciudadana: Resultados y Seguimiento*”, llevada a cabo el diez de diciembre de 2014, la falta de recursos hacía imposible las notificaciones y el levantamiento de actas de sesiones, aparte de que, en la realidad, quién selecciona a las empresas contratistas para realizar los proyectos aprobados, es la misma autoridad delegacional.

Finalmente, sí es cierto que no existe un monitoreo ciudadano exhaustivo de los recursos del presupuesto participativo del Distrito Federal. Sobre este hecho, se enfatiza que:

“El presupuesto participativo es un interesante espacio de innovación política que busca que la gente se involucre de manera directa en la definición del interés público, los problemas que les afectan y en los mecanismos de decisión, por lo que la relación política dinámica entre el Estado y la sociedad, donde la legitimación del primero requiere la participación del segundo, porque se comparte el poder de decisión política, más allá de los mecanismo formales como el voto o las consultas...” (Lara, 2013: 16).

Si los ciudadanos perciben que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad, la sección crítica, activa y educada de esta ciudadanía se politizará y tendrá un mayor conocimiento del funcionamiento de la administración pública local, de igual forma se involucrará en las prioridades del gasto y en el monitoreo de la gestión pública (Blanco, 2002).

Aunque el trabajo de Lara (2013) contribuye al entendimiento del presupuesto participativo del Distrito Federal, está centrado en el análisis legal, y no en el análisis sobre el impacto de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, y

tampoco examina las impugnaciones ante el actual Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) para modificar los resultados de éste presupuesto participativo.

Por otra parte, Valverde, Gutiérrez y García (2013), en su artículo titulado *“Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación de la democracia”*, estiman a la participación ciudadana como un mecanismo democrático fundamental y afirman que el presupuesto público participativo contribuye a la consolidación de la democracia en el DF, aunque admiten que su impacto es aún incipiente.

Valverde, Valverde, Gutiérrez y García (2013: 113) se basan en Saltalamacchia y Zicardi (2005: 31-97) para destacar cuatro tipos de participación ciudadana:

1. **Participación institucionalizada:** Corresponde a la contenida en el marco legal y normativo.
2. **Participación autónoma:** Organizada desde la sociedad (movimientos populares y organizaciones civiles).
3. **Participación clientelar:** Identificada a partir de individuos y autoridades que se relacionan a través del intercambio de bienes y favores (corporativismo).
4. **Participación incluyente o equitativa:** Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de su clase social, género, creencia religiosa o pertenencia partidista.

Es preciso dilucidar cuál, de éstos cuatro modelos, sería el mejor tipo de participación ciudadana para la eficiente organización del presupuesto participativo del Distrito Federal, sin embargo, primero es necesario saber cómo se ha entendido, a través del tiempo, a la participación ciudadana, lo que implicar estudiar la tensión teórica entre democracia participativa y representativa, con la finalidad de establecer un marco analítico básico para este mecanismo de participación democrática.

## Marco teórico

Las principales obras consultadas sobre participación ciudadana tratan sobre el capital social, el espacio público y los grupos de presión, se centran en diversos actores y formas de intervención. Para empezar, Enrique Peruzzotti (2008) describe varias corrientes de pensamiento (o escuelas) sobre la participación democrática y se pregunta si puede establecerse un marco teórico común para las mismas, lo cual es difícil, ya que cada corriente posee un particular rasgo distintivo.

Por ejemplo, la *escuela del capital social* juzga a la participación ciudadana, en la toma de decisiones políticas, como un componente esencial para la consolidación de una personalidad democrática (Peruzzotti, 2008: 16). En efecto, esta escuela afirma que, a través de la participación, el ciudadano desarrolla hábitos y capacidades que contribuyen a formar su carácter democrático, desarrollar la confianza en sí mismo y en los otros, y poseer un sentido de eficacia política. El resultado de la participación ciudadana se refleja en la creación de un tipo específico de cultura política que, una vez consolidada, proporciona un ambiente cultural que favorece el funcionamiento del sistema político democrático.

Los principales representantes de esta escuela son Gabriel Almond (1989) Robert Putnam (1994) y Carole Pateman (1976). Estos autores establecen una correlación directa entre participación y aprendizaje individual, afirman que las esferas en las que el individuo pasa mayor parte de su tiempo son aquellas en las que probablemente también posean mayores oportunidades de participación. Para ellos, la familia, los centros de educación, el trabajo, y las asociaciones son los lugares por excelencia donde la pedagogía democrática tiene lugar. Esta corriente de pensamiento sostiene que la democracia no requiere de ciudadanos activos para que exista la rendición de cuentas (*accountability*) gubernamental, basta que los gobiernos sepan que sus representados pueden eventualmente activar distintas formas de participación para que los primeros se comporten de manera receptiva (Peruzzotti, 2008: 17).

Los exponentes de esta escuela también argumentan que los representantes se comportarán receptivamente no sólo porque anticipan futuros comportamientos

electorales, sino también para evitar posibles ciclos de movilización y protesta (Peruzzotti, 2008: 17).

De igual forma, afirman que toda democracia exitosa se construye poco a poco sobre concesiones entre rendición de cuentas y estabilidad. Más aún, Carole Pateman (en Peruzzotti, 2008, 18) sostiene que la participación no representa una amenaza a la estabilidad democrática, sino más bien constituye un requisito esencial del buen funcionamiento de la representación.

Por otra parte, en relación con la corriente de pensamiento sobre *el espacio público*, la participación tiene dos funciones principales: En primer lugar, una función pedagógica, y en segundo lugar, una función de proporcionar voz a sectores sociales que no están propiamente representados en el sistema político. Combina el papel educacional de la participación ciudadana con su importancia para el fortalecimiento de la representatividad del sistema democrático.

Según esta escuela, la participación no sólo debe estar orientada a superar un déficit de representación otorgando voz a sectores en el sistema político formal, sino debe cumplir fundamentalmente un papel transformador, es decir, no debe simplemente reflejar lo que existe en la sociedad, sino también desafiarla y modificarla (Peruzzotti, 2008: 21).

Jean L. Cohen y Andrew Arato (1994: 492) se han concentrado en el papel que cumplen, en la vida democrática, formas asociativas no burocratizadas, y al conceptualizar a la sociedad civil, afirman que los movimientos sociales buscan influenciar al sistema político desde fuera y que carecen de la estructura burocrática que caracteriza a los partidos políticos o a las organizaciones de representación de intereses.

Por su parte, Jürgen Habermas (1996: 307) argumenta que la política deliberativa requiere de la institucionalización de procedimientos y condiciones para el desarrollo de procesos comunicativos, así como de una interacción adecuada entre los procesos deliberativos institucionalizados, que tienen lugar al interior del régimen representativo, y los procesos informales de deliberación que surgen en el espacio público (en Peruzzotti, 2008: 22).



En cuanto a la escuela o corriente de pensamiento sobre la *representación de intereses*, ésta no está interesada en la función pedagógica de la participación, sino más bien se concentra en describir y analizar las dinámicas de los llamados grupos de interés. Los grupos de interés, sostiene Truman (1951), proporcionan un aportación (*input*) fundamental para el sistema representativo. Para esta corriente de pensamiento, las dinámicas democráticas son el resultado de la competencia entre grupos sociales que buscan influir el proceso de toma de decisiones políticas (Peruzzotti, 2008: 24).

En otro orden de ideas, Julio Alguacil Gómez (2004) representa otra corriente de pensamiento específica sobre la participación ciudadana, cuyas premisas básicas se encuentran resumidas en el siguiente párrafo:

“Como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como satisfactores sinérgicos que procuran oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva” Alguacil (2004: 292).

Para este autor, la participación democrática es una necesidad humana distorsionada y oculta a la que hay que hacerla emerger (Alguacil, 2004: 292) y, aunque no define lo qué debe entenderse como genuina, integral e inclusiva, podemos inferir que, en su perspectiva, la participación ciudadana se presenta de manera natural en tanto exista interactividad entre los seres humanos y nuestros satisfactores. De igual forma, para este autor, la democracia participativa se basa precisamente en un conjunto de procesos relacionales simétricos y recíprocos de comunicación, cooperación y corresponsabilidad (Alguacil, 2004: 293).

En relación con el concepto de corresponsabilidad que maneja este autor, este es un término que se ha acuñado favorablemente en años recientes y en que el ciudadano es, con certeza, pieza fundamental en decisiones conjuntas de la autoridad y la sociedad civil.

Sin embargo, ¿A qué se refiere Alguacil Gómez sobre el sentido relacional? Al respecto, este autor aclara que éste concepto tiene varias miradas inter penetradas que permiten acoplar la participación como una síntesis de alianza entre estructuras gubernamentales y movimientos sociales:

Una *primera* mirada de la participación como complejidad donde se concentran sus diferentes componentes; una *segunda* mirada que distingue la intensidad de la participación; una *tercera* mirada que establece las secuencias de la participación en los procesos de toma de decisiones; y una *cuarta* mirada que establece las relaciones entre los principales actores implicados (Alguacil, 2004: 293). A continuación se describe el contenido de cada una de las miradas antes mencionadas.

### **Primera mirada: Componentes de la participación**

Alguacil Gómez (2004: 293) afirma que participar es compartir, es decir, es comunicarse y relacionarse. Comunicarse no sólo potencia la confianza y la complicidad, sino también fortalece y optimiza el conocimiento, le hace fluir en un sentido multi-direccional donde todos los agentes tienen la oportunidad de cumplir el doble papel de receptores y emisores, y en consecuencia, tienen la oportunidad de aprender, de innovar y de modificarse mutuamente (Alguacil, 2004: 293).

Este autor afirma que en esta primera mirada se dan las primeras “ces” (comunicación y conocimiento) y se construye una tercera que tiene que ver con la *conciencia* que permite al ciudadano formar parte de las decisiones que le afectan (Alguacil, 2004: 293).

### **Segunda mirada: La intensidad de la participación**

El concepto de participación está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por valores, por posición social y por las posiciones de las estructuras administrativas y organizacionales. Julio

Alguacil Gómez (2004: 294-295) agrupa en cinco variantes la comunicación relacional en los asuntos públicos, de acuerdo con su grado de intensidad:

- a) **Gestión directa:** Trata sobre una gestión exclusiva de la programación de los servicios, prestaciones y espacios públicos. En esta variante las limitaciones a la participación son máximas, ya que ésta se entiende como mera información de las actividades generadas por la propia gerencia y departamentos administrativos.
- b) **Control directo:** Esta variante incorpora algunos mecanismos de información pública vinculada a la defensa de intereses particulares sobre las acciones administrativas que afectan a los ciudadanos.
- c) **Participación por invitación:** Sigue basándose en la gestión exclusiva por parte de la administración, pero abre determinados ámbitos, lo que permite cierta colaboración en los proyectos y actividades, y la consolidación del derecho a la información, a la consulta y a la propuesta. Se pueden hacer peticiones aunque los ciudadanos no tienen capacidad decisoria y menos aún de implicarse en la gestión de las actividades.
- d) **Codecisión y gestión compartida:** Participación en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad entre la administración pública, entidades sociales y grupos informales que se incorporan a las actividades y a los servicios prestados.

Esta perspectiva introduce elementos de interés desde el punto de vista de la democratización del ámbito local: El encuentro (el consenso) y la corresponsabilidad (el compartir), motivo por el cual éste es el modelo que Alguacil considera que ofrece mejores posibilidades para desarrollar estrategias reales de participación, puesto que los sujetos que asumen responsabilidades de organización y de gestión, en los servicios y espacios,

no sólo tienen la capacidad para reorientar sus necesidades y demandas, sino que también aligeran la carga del gobierno local.

- e) Autogestión:** Supone el control y la apropiación plena por parte de los ciudadanos de contenedores y contenidos, de espacios y de actividades de carácter público, independientemente de quién sea la propiedad jurídica. Afirma este autor *“que los procesos de participación, con relación a la gestión y capacidad de decisión sobre las políticas públicas, se pueden expresar en una secuencia gradual, y aunque las condiciones son muy diferentes de una ciudad a otra, se puede pensar en la perspectiva de gestión compartida como modelo equilibrado que permite el desarrollo de una participación-relación”* (Alguacil, 2004: 295).

### **Tercera mirada: Las secuencias de la participación en la toma de decisiones**

Esta perspectiva implica ver a la participación como una comunicación y participación interna en las estructuras administrativas, y una comunicación y participación externa con el entorno y las estructuras societarias. Las alianzas se definen a partir de que todos los agentes y actores descubren sus necesidades, reconocen las necesidades de los demás y cooperan en el establecimiento de satisfactores (Alguacil, 2014: 295).

### **Cuarta mirada: Las relaciones entre los agentes**

Alguacil Gómez (2004: 296-297) define los ejes relacionales más significativos entre los actores que potencialmente pueden construir la democracia participativa, y propone las formas cómo podrían y deberían darse estas relaciones.

- 1. Relaciones entre el gobierno local y entidades sociales:** Es necesario el reconocimiento de la existencia de un sector público estatal (estructura administrativa) y de un sector público no estatal (organizaciones sociales con

vocación pública). Las entidades sociales son mediadoras naturales entre el gobierno local y la base social, y no hay mejor manera de poner en práctica y legitimar las políticas públicas que resaltar el papel mediador de las organizaciones sociales implicadas (Alguacil, 2004: 296). El papel de la participación ciudadana no sólo debe ser legitimar las decisiones gubernamentales que, al parecer, eso es lo que solamente han buscado los actores políticos en México, debido la desacreditación y desconfianza en el sistema electoral y de partidos, sino también realizar propuestas y modificar las que provengan de la administración estatal, con base en la evaluación u monitoreo ciudadano.

2. **Relación entre el gobierno local y los ciudadanos:** Alguacil afirma que para el desarrollo de la democracia participativa se necesita de ciudadanos activos y corresponsables con su ciudad, con su municipio, y argumenta que:

“[...] es impropio intentar esquivar, desplazar, destruir o domesticar al movimiento asociativo con justificación de la democracia directa por parte de los ciudadanos individualizados con instrumentos comunicativos restrictivos, frívolos o débiles, donde los ciudadanos son fácilmente manipulables” (Alguacil, 2004: 297).

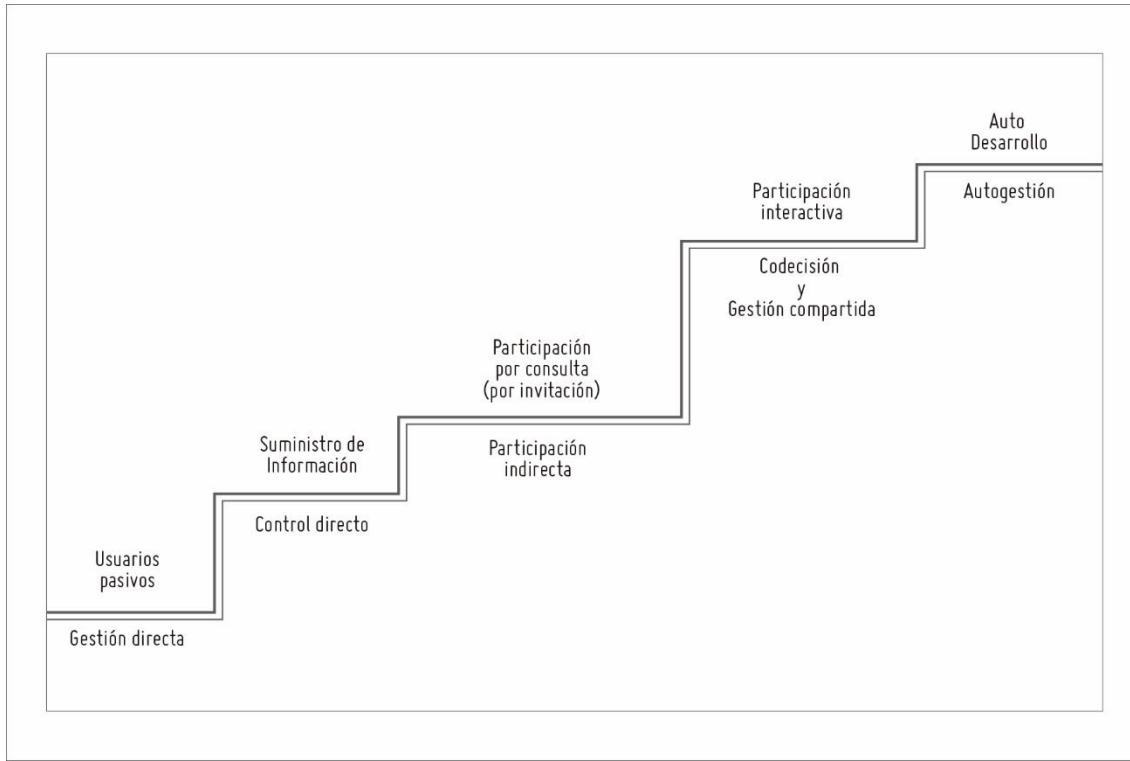
Es aquí donde éste autor trata sobre la incorporación de los ciudadanos a las decisiones públicas, a través de experiencias innovadoras, como planes de desarrollo comunitarios, gestión de equipamientos, la investigación-acción participativa o los presupuestos participativos (Alguacil, 2004: 297).

Si bien el diseño de los instrumentos de participación ciudadana puede tener deficiencias en la operación, es imprescindible que cuente con la solidez jurídica que permita el debate, el diálogo, el consenso, y prevea supuestos normativos de impugnaciones, así como otras herramientas para que prevalezca el derecho a la participación (Alguacil, 2004: 297).

3. **Relaciones interadministrativas:** Apunta a la necesidad de un plan de comunicación interno en las administraciones locales, en las que la comunicación y participación relacionales y transversales tengan la capacidad de liderazgo y las competencias para articular las distintas partes de la estructura administrativa, en una construcción común y democrática (Alguacil, 2014: 297).
4. **Relaciones de las entidades sociales con base social:** En este eje, las innovaciones de la democracia participativa son el campo para promover una cultura asociativa que adopte metodologías dirigidas a la mediación y a la reconstrucción de las redes sociales, pero ello, necesita de una administración con capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos sociales. El mundo contemporáneo requiere de la comunicación permanente entre la sociedad y el gobierno, a través de diversos medios, a fin de lograr la conciliación entre los objetivos que persiguen (Alguacil, 2004: 297).
5. **Relaciones inter asociativas:** En este eje, el tejido asociativo requiere de una articulación en red cooperativa despertando la potencialidad sinérgica del proyecto común de procesos construidos conjuntamente. La articulación no es pensable sino se produce encuentro, diálogo y comunicación conversacional que permita una concepción común sobre la vocación pública y sobre los principios de la democracia participativa (Alguacil, 2004: 297).

El siguiente gráfico lo construyó el profesor Alguacil (2004: 294) con base en lo que él denominó las “cuatro miradas” y le asignó el nombre de “La escalera de la participación”, cuyos escalones significan el incremento de la participación ciudadana.

**Gráfico 1. Escalera de la participación**



Fuente: (Alguacil, 2004: 294)

### **La tensión empírica entre representación y gobernabilidad**

Diversos académicos han llamado la atención sobre la tensión empírica entre la representación y la gobernabilidad, entre ellos, Giovanni Sartori (2003), quien afirma que un buen gobierno es el que logra un sano equilibrio entre la representatividad (entendida como el número de sectores sociales representados en el gobierno) y la gobernabilidad (entendida como la eficiencia gubernamental). Sin embargo, Sartori no considera expresamente a la participación ciudadana como un indicador de la representatividad del gobierno, sino solamente al número de partidos que efectivamente forman parte del gobierno.

Este autor ha señalado que existe una gran tensión empírica entre estas dos dimensiones de la democracia, ya que para el buen desempeño de una generalmente se necesita la limitación de la otra, en otras palabras, de acuerdo con

Sartori (2003: 127-132), no ha sido posible lograr en la realidad el desempeño simultáneo y satisfactorio de ambos aspectos de la democracia.

Esta afirmación justifica todavía más el presente trabajo de investigación, ya que se enfocará en encontrar si hay suficiente evidencia empírica en el Distrito Federal de esta tensión entre estas dos dimensiones teóricas de la democracia, y en caso de que exista, intentará responder si ha valido la pena sacrificar la gobernabilidad democrática por una mayor participación ciudadana.

Por otra parte, Enrique Peruzzotti (2008: 9-28) escribió un interesante trabajo sobre la relación entre la participación ciudadana y la representación política, y las asume como procesos complementarios, pues el buen funcionamiento de la representación democrática requiere tanto de representantes como de ciudadanos activos, así como de contactos fluidos entre representantes y representados.

Sobre la visión elitista de la democracia de Schumpeter, Enrique Peruzzotti afirma que:

“El lado crucial de la relación representativa es de los representantes o clases gobernantes: El problema de la representación se reduce entonces a un problema de liderazgo adecuado. El otro lado de la ecuación es presentado en términos de una masa pasiva e irracional que es incapaz de cualquier comportamiento autónomo racional. La noción de representación política de modelo minimalista se divorcia de cualquier idea del “gobierno del pueblo” (Peruzzotti, 2008: 11).

Peruzzotti (2008: 11-12) comenta también que esta visión elitista de la democracia sostiene que el electorado carece de iniciativa y es incapaz de influenciar o determinar la agenda política, y también asegura que la representación democrática no está ligada a un proceso de construcción de la voluntad popular, simplemente se refiere a un método de selección de liderazgos.

Por su parte, Bernard Manin (1997) intentó relacionar el concepto de representación con el de rendición de cuentas:



[...] “es la rendición de cuentas lo que ha constituido desde un comienzo el componente de la representación” y agrega que “el elemento más importante del sistema representativo que permite que los votantes influyeran las decisiones gubernamentales es el carácter recurrente de las elecciones (en Peruzzotti, 2008: 12).

Por si fuera poco, Pzeworski Stokes y Manin, (1999) se preguntan hasta qué punto el ciudadano común y corriente está verdaderamente capacitado para evaluar de forma autónoma y crítica “su mejor interés”, y afirman que ésta clase de ciudadanos puede basar su evaluación en señales erróneas, carecer de la suficiente información y/o exhibir opiniones inconscientes al efecto (en Peruzzotti, 2008: 13).

Según dichos autores, el sistema de representación política basado en elecciones democráticas no es un mecanismo adecuado de rendición de cuentas, ya que:

1. Representan un mecanismo deficiente de conocimiento de las preferencias ciudadanas, puesto que no sirven para identificar específicamente cuáles decisiones gubernamentales son consideradas correctas y cuáles no: “Uno no puede acertar a miles de blancos con una sola bala” (Pzeworski Stokes y Manin, 1999: 50 en Peruzzotti, 2008: 14).
2. El voto representa un mecanismo de acción descentralizada que difícilmente puede ser coordinado. La visión meramente individualista del vínculo representativo lleva a concluir que los ciudadanos no pueden sincronizar la orientación de los votos retrospectiva o prospectivamente. Las elecciones agregan un conjunto inorgánico de preferencias.
3. Existe un abismo informativo entre los representantes y los representados que conspira contra la correcta o adecuada evaluación ciudadana de las decisiones gubernamentales (en Peruzzotti, 2008: 14).

## **Las bondades de la democracia representativa y sus implicaciones para la democracia participativa**

Norberto Bobbio (2012: 52) argumenta que la expresión *democracia representativa* quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. Un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos (Bobbio, 2012: 52).

Ahora bien, en la mayor parte de los Estados contemporáneos, al representante político se le considera un fiduciario que tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, puede interpretar los intereses de ellos, y se le atribuye generalmente las siguientes propiedades (Bobbio, 2012: 56):

1. Goza de la confianza del cuerpo electoral, su elección no es revocable, una vez elegido ya no responde solamente a sus electores;
2. No responde solamente a sus electores, precisamente porque éste representante está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses de ciertos individuos.

Por otra parte, Bobbio (2012: 24) afirma también que la democracia se distingue por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Sin embargo, este autor se cuestiona sobre el carácter universal de dichas “decisiones colectivas”, ya que en la realidad no todos los individuos intervienen en el proceso de toma de decisiones, sino sólo aquellos que están autorizados legalmente, y es entonces cuando la democracia se convierte en la regla de la *mayoría* de los facultados para tomar decisiones políticas.

Ahora bien, Joseph Schumpeter (en Peruzzotti, 2008: 11) sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia sino más bien la competencia de las élites por el voto popular. Sin embargo, en esta competencia, las élites tienden a luchar más por intereses particulares que por intereses generales.

Por lo mismo, Bobbio (2012, 64-65) declara que cuando se pretende demostrar el desarrollo democrático de un Estado, se debe tomar en cuenta, como un indicador crucial de este desarrollo, la amplitud de derechos políticos para la formación de los órganos donde se toman las decisiones políticas. De igual forma, otro indicador del desarrollo democrático es el número de sedes políticas en las cuales se ejerce *efectivamente* el derecho al voto.

Sin embargo, Bobbio recalca que el rendimiento del sistema democrático en los últimos años ha dado pie a la “ingobernabilidad democrática” que, debido a un proceso de emancipación de la sociedad civil, se ha vuelto una fuente inagotable de presiones a los gobiernos. La cantidad y la intensidad de estas presiones son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de estar al corriente con ellas (Bobbio, 2012: 44).

Asimismo, no solamente es importante el número de ciudadanos que participan en la política, sino también los espacios que cuentan para debatir, las instituciones que permiten la participación de la ciudadanía y, como resultado de estas condiciones, el seguimiento y la evaluación que compruebe la influencia, en la toma de decisiones, de la opinión ciudadana.

### **La construcción conceptual de la gobernabilidad democrática**

Prats (2001) sostiene que es posible distinguir cuatro momentos históricos en la construcción conceptual de la gobernabilidad democrática, a saber: a) Los trabajos de la Comisión Trilateral desde los años setenta, b) la aplicación de este concepto para entender los procesos de transición a la democracia; c) su uso común por los organismos internacionales, y d) su utilización en la construcción de la Unión Europea.

El uso frecuente del término “gobernabilidad democrática” puede situarse desde la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) “La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, en la que se plantea la necesidad de superar el desajuste entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los años setenta. Estos autores definen el proceso de ingobernabilidad como la pérdida de autoridad gubernamental

de un Estado como consecuencia de problemas ocasionados por un aumento de las demandas sociales frente a una capacidad financiera e institucional constante o incluso, en algunos casos, en detrimento (Cozier, Huntington y Watanuki, 1975, en Díaz Ericka, s.a.:1).

En esta primera etapa, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la *capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confrontan, sean éstos retos u oportunidades*.

En este informe se sostiene que, tanto una mayor participación ciudadana como una menor intervención del Estado, solamente harían más ingobernables a las sociedades, por ello, la solución que se propone, es dar la conducción del Estado a los actores sociales corporativos, como las empresas, asociaciones e instituciones que representan a los principales grupos de interés, a fin de que sean capaces de conciliar las diferencias que surjan entre ellos (Díaz Erika, s.a.:2).

En una siguiente etapa, el término “gobernabilidad democrática” se utiliza para hablar sobre la consolidación de las democracias en transición. Académicos como Guillermo O’Donnell (1973) o Adam Przeworski coinciden en que la gobernabilidad democrática refiere a:

[...] aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político” (Prats, 2001: 106).

Es posible observar en este enfoque un doble papel de la gobernabilidad democrática, por un lado existe éste tipo de gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de los ciudadanos.

Un tercer enfoque sobre el concepto de gobernabilidad democrática es el que han utilizado las agencias internacionales como sinónimo de *governance* (gobernanza). Prats (2001) define *governance* como “la forma en que el poder o la

autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo”.

De la definición adoptada por los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre procedimientos de elección y de toma de decisiones (reglas de juego) y los resultados de los mismos en términos de eficiencia (implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones).

El cuarto enfoque, sobre este concepto, se desarrolla durante los años noventa, cuando apareció la literatura académica que trataba de explicar la gobernabilidad de la Unión Europea, como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, y aportó una nueva forma de comprender a la gobernanza (Mayntz, 2000; Windhoff-Heritier y Héritier, 1999 y Scharpf, 2001).

Este enfoque fundamentó la legitimidad de las instituciones políticas en la eficiencia de un gobierno y en una nueva forma de entender las políticas públicas, con clave multinivel y de red, en la que su formulación y su implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

Por ejemplo, Guillermo O’Donnell (1986) estudió los procesos de transición democrática en términos de gobernabilidad y estima a la *governabilidad democrática* como la cualidad que evita la regresión autoritaria (la ingobernabilidad) y permite expandir poco a poco las alianzas que conducen a una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas.

Por otra parte, B. Revez (2006) afirma que la gobernabilidad es, sencillamente, la capacidad de gobernar y que la gobernanza es una manera de gobernar. Para este autor, la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, relaciones de poder y modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Esta noción supone que, mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Por último, esta noción implica, por lo tanto, un

retramiento del Estado, reubicado –en una perspectiva liberal- al rol de mediador (Revez, 2006: 6).

Las diversas corrientes de pensamiento, antes descritas, ilustran la complejidad que resulta definir a la gobernabilidad, lo cierto es que está estrechamente ligado a la democracia y a la sociedad misma. Por ello, el enfoque sobre la gobernabilidad democrática, definido en torno a las sociedades y no al gobierno, se acerca más a la realidad a la que se refiere este término, porque muchas de las decisiones gubernamentales impactan en la sociedad, y es dentro de ella, en la que se manifiestan los resultados de satisfacción ciudadana.

Además, el proceso de democratización es consecuencia de la participación que los ciudadanos están teniendo en diferentes espacios y, como lo demuestra la experiencia de algunos países, poco a poco dicha participación está re direccionando la toma de decisiones políticas.

Por lo mismo, la noción de gobernabilidad democrática que servirá como marco conceptual para el presente texto, la obtuvimos del politólogo español Joan Prats (2001), y la cual es definida en los siguientes términos “una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad, para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano” (Prats, 2001: 104).

Prats señala que un sistema social es gobernable “cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual se formulan sus expectativas y estrategias” (Prats, 2001: 103).

Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno, sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática habría que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía (Prats: 2001: 104-105)

La gobernabilidad democrática presupone obviamente la existencia de una democracia, pero la presencia de esta forma de gobierno no es condición suficiente para que exista gobernabilidad. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando

la toma de decisiones políticas y la resolución de conflictos entre actores políticos estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democráticas (Prats, 2001: 133).

Ahora bien, Anderlini y Naraghi (s.a.: 1) establecen en su trabajo *Democracia y Gobernabilidad* que las características de una aceptable gobernabilidad democrática son las siguientes:

1. **Participativa:** Alienta una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.
2. **Orientada al consenso:** Busca obtener decisiones basadas en el acuerdo general.
3. **Transparente:** El proceso de toma de decisiones políticas está abierto a examen.
4. **Receptiva:** Escucha y responde a las necesidades de los ciudadanos.
5. **Efectiva y eficiente:** Suministra servicios básicos.
6. **Equitativa e inclusiva:** No excluye sectores de la población, en especial los más vulnerables o marginados.

Varias instituciones multilaterales y bilaterales a nivel internacional se preocupan por promover lo que han denominado “buena gobernabilidad”, en países en etapa de posconflicto y en vías de desarrollo, y han desarrollado indicadores para evaluar el progreso hacia la buena gobernabilidad.

El Banco Mundial, por ejemplo, identifica seis indicadores de “buena gobernabilidad” democrática para ayudar a los países a identificar sus áreas de debilidad y volver más eficaces la construcción de sus capacidades y estrategias de asistencia. Esos indicadores son: a) Participación y obligación de rendición de cuentas, b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) eficacia del gobierno, d) calidad reglamentaria, e) Estado de Derecho, y f) control de la corrupción (Anderlini y Naraghi s.a.: 2).

A nivel internacional se ha aceptado que la buena “gobernabilidad democrática” es la clave para forjar una paz sustentable y el desarrollo a largo plazo en las naciones. No obstante las diferencias en las definiciones e indicadores de una buena gobernabilidad democrática, los organismos internacionales concuerdan que incluye iniciativas encaminadas a la democratización y la descentralización, la introducción

de elecciones libres e imparciales, una política de participación, el desarrollo de una sociedad civil independiente, garantías constitucionales de una prensa libre e independiente, y el respeto por el Estado de Derecho.

### **La relación teórica entre calidad de la democracia y gobernabilidad**

Morlino (en Duhem, 2006: 59) define a la democracia de calidad como “aquella que cuenta con una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”. Además, este autor afirma que en este tipo de democracia, la legitimidad radica, por un lado, en el reconocimiento ciudadano de las instituciones, y por el otro, en la promoción de la libertad e igualdad de todos. Las dimensiones de la calidad de la democracia, según este autor, son tanto procedimentales y sustanciales. En las primeras se ubican, por ejemplo, el gobierno de la ley y la rendición de cuentas, mientras que en las segundas se encuentran, por ejemplo, las libertades y la igualdad (Duhem, 2006: 60).

Por su parte, Larry Diamond y Marc Plattner (2001) (en Duhem, 2006: 61) mencionan que la calidad de la democracia posee ocho dimensiones: i) Libertad, ii) Estado de Derecho, iii) responsabilidad vertical, iv) reciprocidad, v) igualdad, vi) participación, vii) competencia, y viii) responsabilidad horizontal.

Si analizamos concienzudamente las dimensiones de la calidad de la democracia, encontraremos que el ciudadano es el actor central para el buen desempeño de las mismas, y por tanto, las instituciones democráticas deben estar estructuradas de tal modo que permitan la más amplia participación ciudadana.



## Consultas ciudadanas de 2011 a 2014 para el presupuesto participativo en el Distrito Federal

### Marco legal

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF) ha experimentado recientes reformas que incorporan nuevos mecanismos de participación ciudadana, así como instituciones democráticas, como los comités ciudadanos o los consejos de pueblo, en el Distrito Federal (DF). Por ejemplo, el artículo 4to. de esta Ley establece como instrumentos de participación ciudadana en el DF los siguientes: i) El plebiscito, ii) el referéndum, iii) la iniciativa popular, iv) la consulta ciudadana, v) la colaboración ciudadana, vi) la rendición de cuentas, vii) la difusión pública, viii) la red de contralorías ciudadanas, ix) la audiencia pública, x) los recorridos del Jefe Delegacional, xi) las organizaciones ciudadanas, y xii) la asamblea ciudadana.

Llama la atención que el presupuesto participativo no está mencionado *expresamente* como mecanismo de participación ciudadana, pero sí está contemplado como tal en otros artículos. El veintisiete de mayo de 2010 se publicaron varias reformas a esta Ley, y uno de los artículos modificados fue el 5to, el cual en la actualidad establece como órganos de representación ciudadana en las colonias del DF al *Comité Ciudadano*, el *Consejo Ciudadano*, el *Consejo del Pueblo* y el *representante de manzana*, los cuales serán elegidos –previamente a la consulta ciudadana- mediante el voto directo, libre, secreto y universal. Sin embargo, a los integrantes de estos órganos no se les reconocerá oficialmente como servidores públicos y tampoco como representantes populares.

Por otra parte, el artículo 47 de la LPCDF define a la consulta ciudadana como:

“El instrumento a través del cual el jefe de gobierno, los jefes delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, la autoridad tradicional, en coordinación con el consejo del pueblo y los consejos ciudadanos, por sí mismos o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal”.

Asimismo, el artículo 50 de la LPCDF dispone que los resultados de la consulta ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante, y se difundirán dentro del ámbito territorial en donde la consulta haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración. La convocatoria para la consulta ciudadana deberá expedirse, por lo menos, quince días naturales antes de la fecha de su realización, deberá colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes, y deberá establecer lugar, fecha y modo de realización de la misma.

Las cuatro consultas ciudadanas para el presupuesto participativo que se han llevado a cabo hasta el presente (junio de 2015) en el DF, han tenido las siguientes etapas:

### **Convocatoria**

Debido a su complejidad y para evitar interpretaciones erróneas, la descripción de las etapas de la consulta ciudadana en la respectiva convocatoria fue cada vez más explícita.

### **Elaboración y registro de un proyecto**

En esta etapa de cada consulta ciudadana, los ciudadanos prepararon el registro de su propio proyecto para su colonia, dentro de los siguientes rubros generales: a) Prevención del delito, b) obras y servicios, c) equipamiento, d) infraestructura urbana o bien, e) actividades recreativas, deportivas y culturales. Una vez que habían preparado su respectivo proyecto, los ciudadanos lo entregaban en la Delegación política correspondiente para que fuera evaluada su viabilidad jurídica, técnica y financiera. Una vez que había contado con el visto bueno delegacional, el ciudadano registraba su proyecto ante el órgano de representación ciudadana (*Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo*) o ante su correspondiente dirección distrital.

Desde 2013, la convocatoria de consulta ciudadana para el presupuesto participativo establece que los proyectos deberán contar con los siguientes requisitos:

- a. Nombre del proyecto.
- b. Vinculación con uno de los rubros generales aprobados en la Convocatoria respectiva.
- c. Costo aproximado del proyecto, de acuerdo con el tabulador de precios unitarios del GDF.
- d. Estimado de la población beneficiada con el proyecto.
- e. Ubicación (cuando se trate de obras y servicios, y equipamiento de infraestructura urbana).
- f. Llenar el formato, para la presentación de proyectos, que está disponible en la dirección electrónica [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx).

### **Selección de proyectos que participan en la consulta**

Se seleccionan un máximo de cinco proyectos que son votados por los ciudadanos en una asamblea, y en caso de que no hubiera propuestas ciudadanas, serán los *Comités Ciudadanos o los Consejos del Pueblo* los que seleccionarán proyectos para los cinco rubros aprobados en la Convocatoria respectiva.

### **Consulta y votación de proyectos**

El IEDF utilizó dos modalidades para la consulta ciudadana: *Mesas Receptoras de Opinión* y el portal de internet (desde 2013), sin embargo, el proyecto ganador fue siempre aquél que obtenía mayor número de opiniones a favor, independientemente de la modalidad utilizada para conseguir las mismas.

### **Relización de foros**

Antes de 2013, los foros de información sobre los proyectos de consulta ciudadana para el presupuesto participativo se realizaban en el mismo día previo a la votación;

el Comité, el Consejo o el Presidente de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional los solían dirigir, sin embargo, desde 2013, los foros se realizan por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la respectiva consulta ciudadana.

### **Validación de resultados**

Los procesos de consulta ciudadana concluían cuando el IEDF entregaba los resultados respectivos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda, y Participación Ciudadana, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), así como a las dieciséis Delegaciones y a los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

#### **Desarrollo normativo de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal**

El presupuesto participativo del DF está definido y desarrollado en la sección primera (“De la Organización y Asamblea Ciudadana”) de la LPCDF, principalmente en el artículo 83, el cual establece lo siguiente:

#### **¿Qué es el presupuesto participativo?**

Es aquél sobre el cual los ciudadanos deciden como se aplicarán recursos públicos en proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

#### **¿Cuál es el monto destinado al presupuesto participativo?**

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al tres por ciento (3%) del presupuesto anual de las Delegaciones políticas en que se divide administrativamente el Distrito Federal.

## **¿A qué rubros se destinará el presupuesto participativo?**

Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán a) obras y servicios, b) equipamiento, c) infraestructura urbana, d) prevención del delito y e) actividades recreativas, deportivas y culturales. Estos recursos están contemplados en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 del respectivo Decreto de Egresos del Distrito Federal (DEDF) y son ejercidos conforme a lo dispuesto en el clasificador por objeto vigente del gasto.

## **¿Qué deberá contener el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal?**

El Jefe de Gobierno (JGDF) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) están obligados legalmente a incluir y aprobar, respectivamente, en el respectivo *Decreto Anual de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal*, la siguiente información:

a) El monto total de recursos del presupuesto participativo por cada Delegación política, el cual, como se mencionó anteriormente, corresponderá al tres por ciento (3%) del presupuesto total anual de la Delegación respectiva.

b) Los montos de presupuesto participativo para cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo para cada una de las Delegaciones políticas del DF se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria.

c) 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 DF, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que le remita el IEDF.

d) La obligación legal y constitucional de las autoridades administrativas del Gobierno Central y de los Jefes Delegacionales del Distrito Federal de ejercer los

recursos aprobados del presupuesto participativo conforme con los resultados de la consulta ciudadana.

### **¿Qué autoridad debe convocar a la consulta ciudadana?**

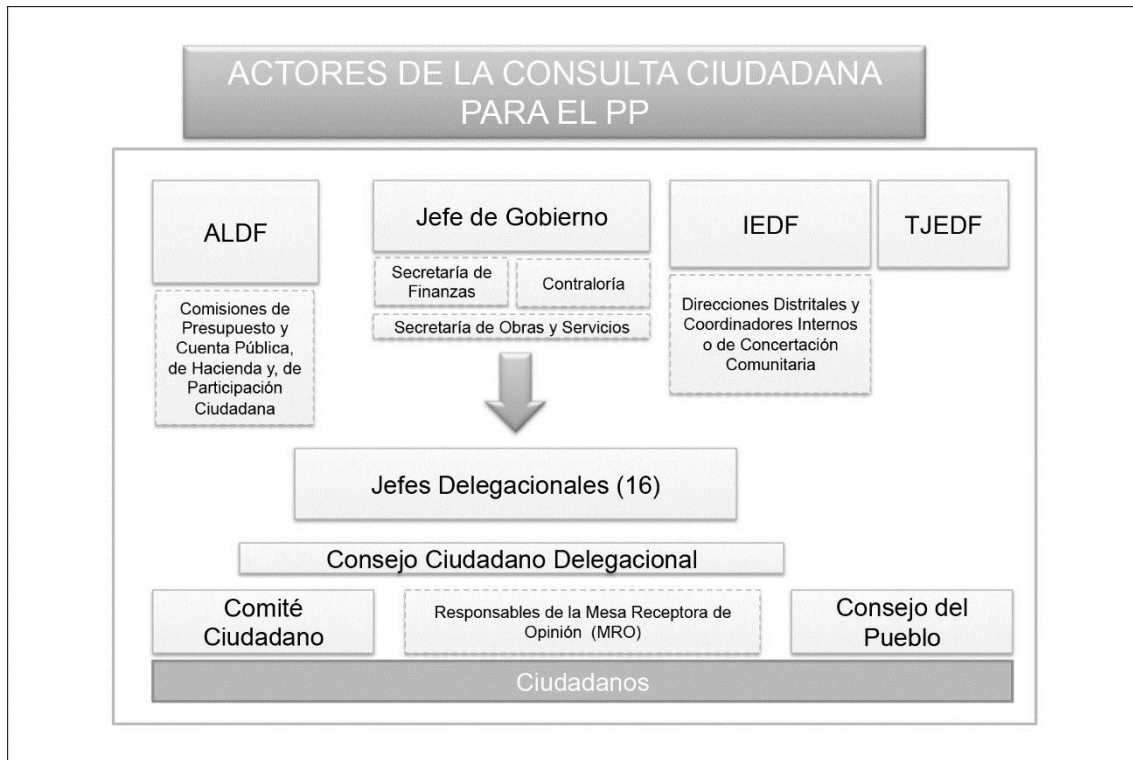
El IEDF convoca para el segundo domingo de noviembre de cada año a la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, cuyo objeto será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos correspondientes, en todos y cada uno de los pueblos originarios y colonias del Distrito Federal, del ejercicio fiscal inmediato posterior. El IEDF organiza, desarrolla y vigila el proceso de la consulta, y computa el resultado de la misma.

### **¿Quiénes son autoridades en la materia del presupuesto participativo del Distrito Federal?**

Son tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), los Jefes Delegacionales, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) (artículo 14 LPCDF).

El siguiente esquema permite apreciar gráficamente a estas autoridades políticas que intervienen directamente en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal:

**Gráfico 2. Actores de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal**



Fuente: Elaboración propia con base en la LPCDF

De esta forma, la consulta ciudadana se organiza a través de la interacción de autoridades y ciudadanos, y sus respectivas atribuciones están claramente especificadas en la LPCDF, con la finalidad de propiciar la corresponsabilidad entre todos los actores participantes en la misma.

En primer lugar, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF) (artículo 45 LPCDF), y juntamente con la Asamblea Legislativa (ALDF), a través de sus comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y de Participación Ciudadana, aprueban en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (DPEDF) los montos para el presupuesto participativo de cada una de las demarcaciones del Distrito Federal.

Posteriormente, el IEDF lleva a cabo toda la organización y desarrollo de la consulta ciudadana, y finalmente el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) es el órgano que resuelve las controversias que se presentan en relación con los resultados de la misma.

Por cierto, el TEDF ha emitido un criterio que establece que los resultados de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del DF serán vinculantes y obligarán a la respectiva autoridad a actuar en conformidad con los mismos (Corona et al., 2011: 95).

Por otra parte, el *Informe Anual de Actividades del Tribunal Electoral del Distrito Federal* de 2014 (TEDF, 2014: 32) reporta que:

Durante el periodo que se informa (2013), el pleno del TEDF llevó a cabo veintisiete (27) sesiones públicas, con motivo de las resoluciones de los medios de impugnación de su competencia, en las que se resolvieron mil ciento cincuenta y cuatro (1,154) juicios, de los cuales mil noventa y cinco (1,095) fueron juicios electorales, cincuenta (50) fueron juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, siete (7) juicios especiales laborales, uno (1) juicio de inconformidad administrativa y uno (1) de asuntos generales.

Dentro de los mil ciento cincuenta y cuatro (1,154) juicios antes indicados se encuentran incluidos mil sesenta y dos (1,062) asuntos relacionados con la elección de *Comités Ciudadanos* y *Consejos de los Pueblos* en 2013, y con la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2014. Sin duda una cantidad elevada de impugnaciones a pesar de que los ciudadanos suelen no impugnar decisiones electorales ante las instancias jurisdiccionales.

Un ejemplo de una impugnación relacionada con la consulta ciudadana es la registrada con número de expediente TEDF-JEL-027/2011, la cual se presentó por los vecinos de la Colonia *Lomas de Plateros* (Unidad Habitacional II) para efecto de anular y reponer la consulta ciudadana del veintisiete de marzo de 2011.



En esta impugnación los ciudadanos argumentaron por escrito:

Nos percatamos que solo un proyecto estaba anotado y se nos mencionó -Que se vote por ese proyecto ó se pierde el recurso" y no se nos permitió hacer preguntas, bajo amenazas nos remitieron al Ministerio Público, mencionando que ahí estaban las patrullas-. Se presentaron varios proyectos que fueron rechazados por falta de firma. Sin embargo, con fundamento en las bases de la convocatoria oficial, no se menciona expresamente que debían presentarse firmados" (sic).

En consecuencia, el TEDF ordenó en este asunto realizar una consulta ciudadana extraordinaria para someter a votación dos proyectos, el primero sobre "*luminarias*" y el segundo sobre "*vehículos de seguridad*".

Además de este asunto, el TEDF ordenó reponer las consultas ciudadanas en la *Colonia Lindavista II* (Gustavo A. Madero), en *Fraccionamiento los Cedros* (Coyoacán), y en *Llano Redondo* (Alvaro Obregón) (TEDF, 2011: 182-200), y existieron muchas impugnaciones relacionadas tanto con la elección de los Comités y Consejos, como con los requisitos para presentar los proyectos, así como con los resultados de la consulta ciudadana.

Los *Comités Ciudadanos* (en colonias) y los *Consejos del Pueblo* (en pueblos) se integran mediante voto directo y duran tres años en su respectivo encargo. En 2010 se contabilizaron mil setecientos setenta y cinco (1775) colonias y cuarenta (40) pueblos (IEDF, 2010: 6) y en la consulta ciudadana de 2013 un total de mil setecientos noventa y tres (1793) colonias y pueblos conjuntamente, según el *Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal* (DPEF) 2014 (GODF, 2013: 25).

En la primera elección de *Comités Ciudadanos* y *Consejos de los Pueblos* en 2010, participaron 655 mil 835 ciudadanos (8.8%), de los más de 7 millones capitalinos registrados en el padrón electoral, y para la elección de los Comités y Consejos Ciudadanos de 2013 más de la mitad de los capitalinos (57 %) (Parametría, 2013: 5) mostraron poco o nulo interés en participar en las elecciones vecinales, treinta y tres por ciento (33 %) se declaró nada interesado y veinticuatro por ciento (24 %) se reportó poco atraído, en contraste con el cuarenta y dos por ciento (42 %) de los capitalinos que se manifestaron interesados en participar en la

elección de estas instituciones representativas (Parametría, 2013: 3). Estos datos son importantes porque demuestran la baja participación y el poco interés de los capitalinos en los asuntos de su comunidad.

### **Novena Tertulia Ciudadana “Consulta Ciudadana, Resultados y Seguimiento”<sup>5</sup>**

La Novena Tertulia Ciudadana “*Consulta Ciudadana, Resultados y Seguimiento*” organizada por el IEDF, se llevó a cabo el diez de diciembre de 2014 y tuvo una asistencia de aproximadamente cuarenta representantes de Comités Ciudadanos, quienes expresaron los siguientes reclamos:

- Que la participación ciudadana se desvincule de las Delegaciones políticas del DF ya que éstas manipulan el presupuesto participativo.
- Que un proyecto ganador fue la adquisición de cuatrimotos, las cuales duraron solamente dos semanas realizando vigilancia en la colonia respectiva, y posteriormente desaparecieron, los ciudadanos dieron seguimiento a este caso, ante la Delegación política respectiva, y ésta los remitió a la Dirección de Seguridad Pública del Distrito Federal, al final ninguna institución les dió solución a su reclamo.
- La exigencia de un dictamen que justifique por qué no es viable un proyecto, ya que las autoridades delegacionales verifican quién presenta el proyecto y muchas veces lo desechan sin justificación alguna, además de que no proporcionan el dictamen respectivo.
- La necesidad de dar seguimiento a la aplicación de los presupuestos participativos.
- Que los coordinadores de los Comités Ciudadanos tienen afinidad política con las autoridades políticas de las delegaciones.

---

<sup>5</sup> La Novena Tertulia Ciudadana “Consulta Ciudadana, Resultados y Seguimiento”, se encuentra disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=VMV5V1IKdNs&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=VMV5V1IKdNs&feature=player_detailpage)

- Que existe desconfianza y poca participación en virtud de que tienden a no ser ejercidos los recursos aprobados ni a ser finiquitados los proyectos anteriores -“el 2013 no se ha terminado, el 14 no ha iniciado, y ya se consulta sobre el proximo año”- (IEDF, 2014).
- Que los *Comités Ciudadanos* no tienen la fuerza suficiente para influir en la toma de decisiones de la Delegación política respectiva, pues generalmente no son tomados en cuenta y, lo peor, es que usualmente no les responden a sus peticiones.
- Que en ocasiones el proyecto ganador no se puede realizar, por lo que los ciudadanos tienen que desistir del mismo. En estos supuestos de hecho el marco jurídico respectivo no contempla las consecuencias jurídicas concretas.
- Que los *Comités Ciudadanos* no tienen fuerza política, pues no se les permite su asociación, y cada uno representa solamente a 200 mil ciudadanos, por lo mismo, sus peticiones generalmente no son tomadas en cuenta por la Delegación política respectiva.
- Que las reuniones de los *Comités Ciudadanos* se realizan normalmente cada año, y precisamente un poco antes de realizarse la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, y no como en otros países donde las asambleas son permanentes.
- Que los integrantes de los *Comités Ciudadanos* deberían de recibir remuneración por su trabajo, ya que, para la elaboración del presupuesto participativo, erosionan gastos de su propio bolsillo.

Todas estas observaciones permiten apreciar las deficiencias en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo del DF, desde su diseño legal hasta la puesta en práctica y seguimiento de los proyectos específicos aprobados, los cuales lejos de fortalecer a la democracia participativa y representativa, han debilitado a las instituciones, propician desconfianza en la ciudadanía, generan apatía, fortalecen la opacidad en la administración de los recursos y presentan problemas de gobernabilidad democrática.

Durante el trabajo de campo, tanto en 2013 como en 2014, para la presente investigación, se observó poco interés ciudadano, desconocimiento de la figura

jurídica del presupuesto participativo y poca información sobre los proyectos específicos a votar en cada colonia. También se encontró que los vecinos argumentaban que los proyectos que ganarían la consulta ciudadana eran los que la Delegación política respectiva impulsaba por medio del *Consejo Delegacional*, los *Comités Ciudadanos* y los *Consejos del Pueblo* afines. También se encontró que pocos ciudadanos sabían que el tres por ciento (3%) del presupuesto anual de la Delegación política respectiva se destinaría de manera equitativa para cada colonia.

Asimismo, se encontró que en las consultas ciudadanas se presentaban solamente los nombres de los proyectos y su ubicación, sin que se pudiera acceder, a través de un vínculo o *hyperlink* de internet, al conocimiento sobre su naturaleza, su costo y la población beneficiada.

Los rubros específicos ganadores se encontraban generalmente dentro del rubro general “*Obras y Servicios*”, lo cual refuerza el argumento de que los proyectos que usualmente ganan en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del DF, coinciden con los que los consejos delegacionales impulsan.

En cada convocatoria se determina el listado de rubros generales y específicos que pueden participar en la consulta ciudadana y, una vez llevada a cabo, el IEDF aprueba el acuerdo respectivo para declarar los proyectos específicos en que habrán de ejercerse los recursos del presupuesto participativo. En el ejercicio fiscal 2012, los rubros genéricos y específicos del presupuesto participativo del DF se describen en la siguiente tabla:

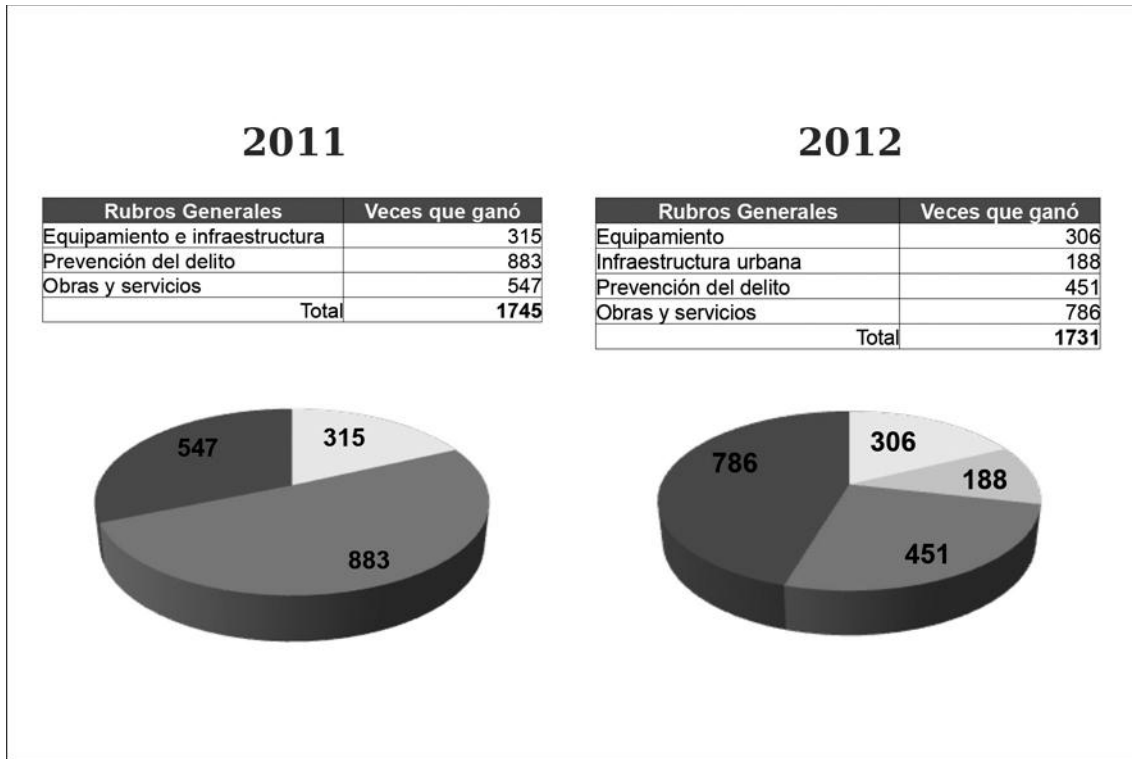
| <b>RUBRO GENÉRICO</b>       | <b>RUBROS ESPECÍFICOS</b>  |
|-----------------------------|--|
| <b>A) Obras y Servicios</b> | A.1.) Pavimentación.<br>A.2.) Guarniciones y banquetas.<br>A.3.) Construcción y reparación de espacios deportivos.<br>A.4.) Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo. |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>A.5.) Construcción de escalinatas con barandal.</p> <p>A.6.) Construcción de accesos y rampas para personas con discapacidad.</p>   |
| <b>B) Equipamiento e infraestructura urbana</b> | <p>B.1.) Juegos infantiles.</p> <p>B.2.) Rehabilitación, mantenimiento o delimitación de espacios públicos, áreas verdes o camellones.</p> <p>B.3.) Adquisición o rehabilitación de inmuebles para fines públicos.</p> |
| <b>C) Prevención del delito</b>                 | <p>C.1.) Instalación, sustitución y mantenimiento de alumbrado público.</p> <p>C.2.) Vehículos de seguridad.</p>   |

Fuente: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/index.php>

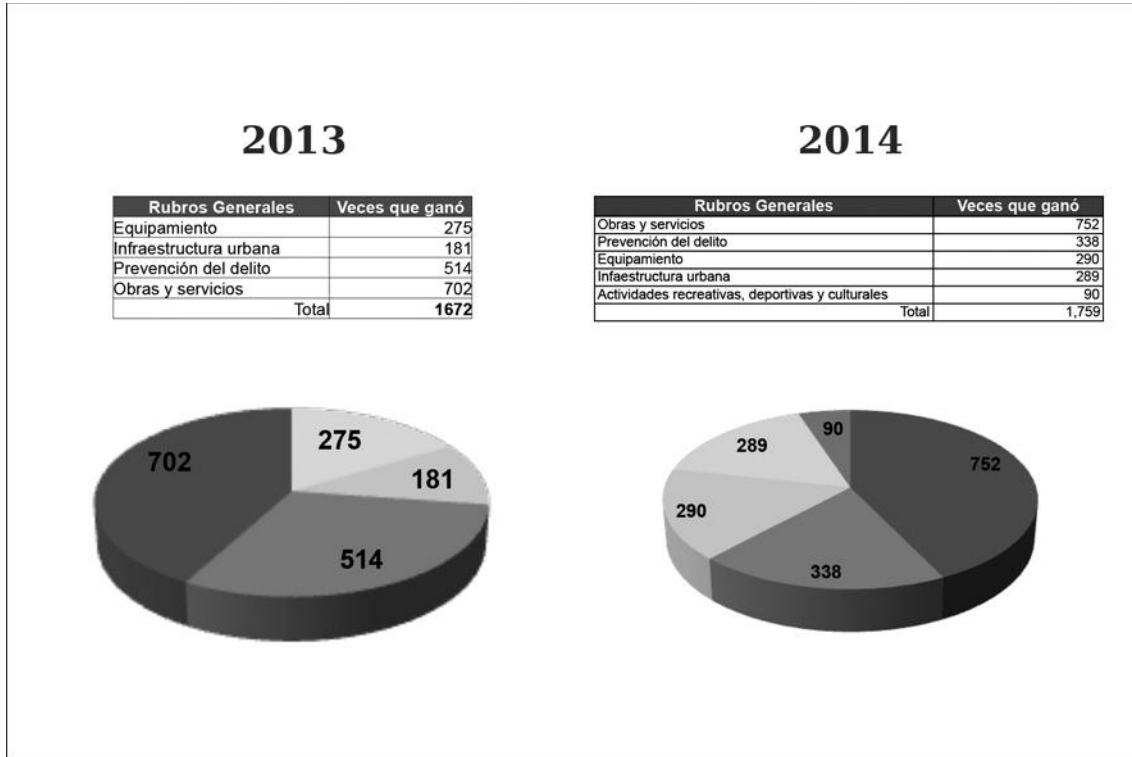
Podemos apreciar en los siguientes gráficos 3 y 4, que existieron entre tres a cuatro rubros genéricos ganadores desde 2011 a 2014, sin embargo, llama la atención que solamente noventa (90) proyectos del rubro “actividades recreativas, deportivas y culturales” ganaran entre los mil setecientos cincuenta y nueve (1759) que fueron aprobados en 2014. Uno pensaría que este rubro sería de gran interés de los capitalinos para el desarrollo de sus respectivas comunidades locales.

**Gráfico 3. Rubros generales ganadores en los ejercicios fiscales 2011 y 2012 del presupuesto participativo del Distrito Federal**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Instituto Electoral del Distrito Federal, *Frecuencia de Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 8 de abril de 2011 respecto de la Consulta Ciudadana* del día 27 de Marzo de 2011, disponible en: [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia\\_DF.xls](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia_DF.xls), e Instituto Electoral del Distrito Federal, *Frecuencia Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 16 de noviembre de 2011, respecto de la Consulta Ciudadana* del día 13 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consultaciudadana/docs/FrecuenciaDF.pdf>.

**Gráfico 4. Rubros generales ganadores en los Ejercicios Fiscales 2014 y 2015 del presupuesto participativo del Distrito Federal**

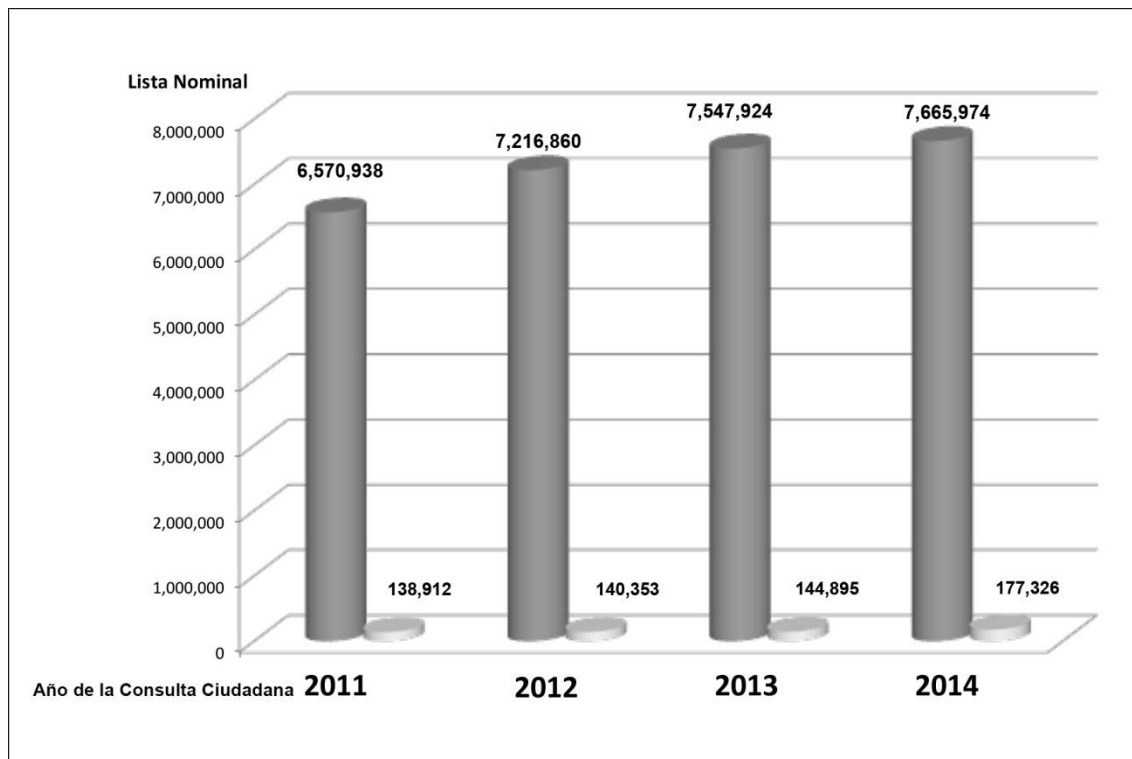


Fuente: Elaboración propia con base en el listado contenido en el *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2012, páginas 42-114, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>, y en el concentrado de opiniones por colonia o pueblo (archivo en Excel), disponible en [http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2954](http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2954).

Los gráficos cinco y seis muestran los niveles de participación en las consultas ciudadanas para los presupuestos participativos, desde 2011 hasta 2015, y como se puede observar, el porcentaje no alcanzó, en ningún año, siquiera el tres por ciento, a pesar de que en las últimas consultas ciudadanas (2013 y 2014) se incorporó la votación electrónica en línea, lo que en principio supondría que debería haber propiciado un incremento notable en la participación ciudadana, ya que desde cualquier lugar el capitalino podía haber emitido su opinión, proporcionando solamente tres datos: Clave de elector, número de credencial de elector y número de

teléfono celular, este último para que el IEDF pudiera enviar por SMS una contraseña de acceso al ciudadano para que éste pudiera completar la emisión de su opinión.

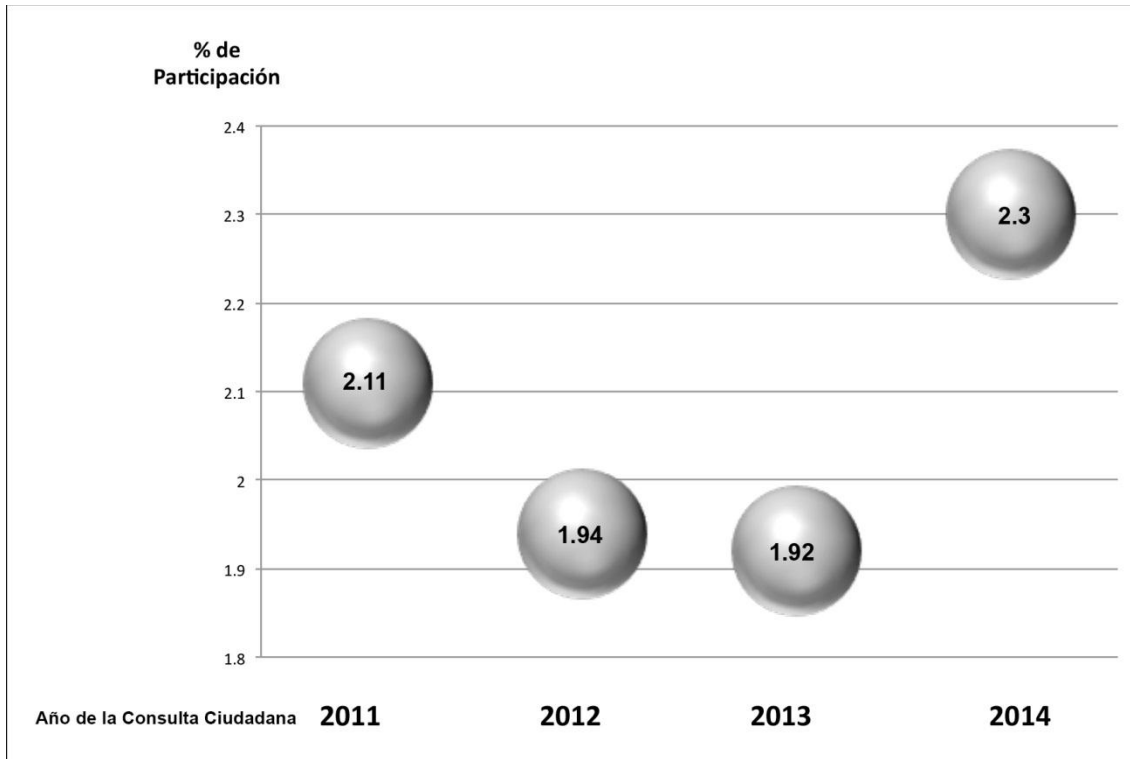
**Gráfico 5. Nivel de participación de 2011 a 2014 en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del Distrito Federal**



Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes documentos: Votación emitida por distrito electoral de la consulta ciudadana del 27 de marzo de 2011, disponible en [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia\\_Distrito.xls](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia_Distrito.xls); votación por distrito electoral de la consulta ciudadana del 13 de Noviembre del 2011, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consultaciudadana/docs/VotosDistritoElectoral.pdf>; Informe Ejecutivo Consulta Ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>, y concentrado de opiniones por colonia o pueblo (archivo en Excel), disponible en [http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2954](http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2954).



**Gráfico 6. Porcentaje de participación de 2011 a 2014 en las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo del Distrito Federal**



Fuente: Elaboración propia con base en los mismos documentos públicos utilizados para el gráfico 5.

## Reflexiones finales

Boaventura de Souza Santos (2004: 401) afirma que el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos de participación popular, en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Los principios concretos a los que se refiere este autor son los siguientes:

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, ya que las organizaciones comunitarias no gozan exclusivamente de esta prerrogativa política.

2. La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, y se realiza a través de instituciones cuyo régimen interno es determinado por los participantes.

3. Los recursos son distribuidos de acuerdo con una combinación de criterios generales –criterios sustantivos, para definir prioridades- y criterios técnicos –de viabilidad técnica o económica-, definidos por el GDF y por normas jurídicas federales, estatales y/o de la propia ciudad, cuyo contenido corresponde al respectivo orden de gobierno establecer (De Souza Santos, 2004: 402).

Estos principios existen formalmente en la legislación que regula el presupuesto participativo del DF, sin embargo, en la práctica, estos principios no han generado suficiente confianza y credibilidad en los ciudadanos, y se enfrentan con una cultura cívica muy pobre, que no contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa ni de la representativa.

Lo cierto es que los ciudadanos capitalinos no participan sustancialmente en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto participativo del DF, ni en la toma de decisiones de la ALDF ni de las respectivas Delegaciones políticas, y por si fuera poco, la legislación determina que será solamente el tres (3%) por ciento del presupuesto anual de la Delegaciones políticas del DF (aproximadamente un total de 751 millones de pesos en 2014) el que será utilizado para su distribución en el presupuesto participativo, y no se establece un incremento gradual de este porcentaje.

Por si fuera poco, los espacios públicos, la deliberación y la construcción de opinión pública quedan en el ideal y la teoría normativa, porque a pesar de que pueda superarse la incipiente aplicación y funcionamiento del presupuesto participativo, las autoridades no han llevado a cabo un análisis puntual para subsanar las fallas en su procedimiento, y no se observa una seria corresponsabilidad institucional y ciudadana para su funcionamiento.

En otro orden de ideas, el presupuesto participativo tuvo su origen en Porto Alegre, Brasil, y en la Conferencia Mundial HÁBITAT II (sobre problemas urbanos) de la ONU, celebrada en Estambul en junio de 1996, esta ciudad brasileña fue distinguida por ser una de las cuarenta y dos mejores experiencias de gestión urbana

del mundo, y su administración fue puesta como ejemplo en la *Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales*, de ahí que muchas ciudades y alcaldías en el mundo trataron de seguir su ejemplo, aunque no les ha sido fácil reproducir su éxito.

Por lo anterior, no sorprende que en la *Novena Tertulia Ciudadana “Resultados y Seguimiento”*, las autoridades del IEDF hayan aceptado la importancia del presupuesto participativo como herramienta poderosa de promoción ciudadana, y hayan iniciado una investigación para determinar las causas de la escasa participación ciudadana (2.64 % del listado nominal) en este mecanismo de democracia participativa.

La respuesta parece simple, pero implica muchos factores, desde no contar con una específica *Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal* que detalle el procedimiento de elaboración y debate del presupuesto participativo, hasta la deficiente aplicación de los recursos públicos y defectuosa ejecución de los proyectos aprobados para cada colonia. De esta forma, el Distrito Federal cuenta con un esquema de participación institucionalizada (muy controlada), en el que el ciudadano interviene solamente en dos momentos específicos: Cuando presenta los proyectos para su colonia y el día que se lleva a cabo la consulta ciudadana.

Es un hecho que los ciudadanos capitalinos acuden poco a las juntas o asambleas que su respectivo *Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo* realiza, y aunque acudieran más frecuentemente a estas juntas o asambleas, para resolver asuntos relevantes, al final no tienen la posibilidad real de influir en la toma de decisiones de estas instituciones.

En consecuencia, podemos inferir que este tipo de participación ciudadana permite lograr cierta estabilidad política, aunque no necesariamente gobernabilidad democrática, entre otras circunstancias, porque no la LCPDF no permite que los *Comités Ciudadanos o Consejos del Pueblo* se asocien, lo cual de permitirse, implicaría que un mayor número de ciudadanos pudiera organizarse y exigir a las autoridades políticas mayores demandas de recursos. Por otra parte, observamos también que la afinidad política entre los integrantes de los órganos de

representación ciudadana y las autoridades locales limita la insatisfacción ciudadana y manipula las decisiones a favor de las autoridades delegacionales.

Por si fuera poco, el presupuesto participativo no ha superado el sistema y cultura clientelar de México, y está muy lejos de que lo logre, según el testimonio ciudadano de la “Novena Tertulia Ciudadana, *Resultados y Seguimiento*”, ya que muchos ciudadanos observan manipulación electoral en este mecanismo de democracia participativa, a pesar de su formal o legal neutralidad partidista.

Ahora bien, si no se corrigen estas deficiencias normativas, institucionales y culturales del presupuesto participativo, podemos predecir futuros problemas de gobernabilidad democrática, puesto que como lo afirma De Souza Santos (2004: 444), el nivel de participación ciudadana garantiza la legitimidad democrática, y si aplicamos este principio al caso del presupuesto participativo del Distrito Federal, podemos afirmar que en esta entidad federativa la legitimidad democrática de este mecanismo de participación ciudadana es muy baja.

Por otra parte, Carol Pateman (1976, en Peruzzotti, 2008: 18) sostiene que normativamente la participación ciudadana no representa una amenaza a la estabilidad política, sino más bien un requisito esencial del buen funcionamiento de la representación democrática, por eso podríamos afirmar que, en el caso del DF, la participación ciudadana en el presupuesto participativo ha demostrado el mal funcionamiento de las autoridades representativas (Comités, Consejos, legisladores y autoridades locales), y por lo mismo, no ha mejorado hasta el momento la gobernabilidad democrática de esta entidad federativa.

En otras palabras, la participación ciudadana se convertiría en un indicador de buena gobernabilidad y de calidad de la democracia, siempre y cuando fortaleciera al sistema de representación democrática.

En este tenor, el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía*, publicado por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2014, nos ilustra mucho sobre la situación de la democracia en México, ya que contiene un diagnóstico diligente sobre la misma, en el que resalta las siguientes afirmaciones (IFE, 2014: 197-199):

- Probablemente las razones por las cuales la participación política es limitada en México, tenga que ver con la desconfianza y la desvinculación de ciudadanos entre sí, y entre ciudadanos y gobierno.
- El correcto funcionamiento de un sistema democrático depende del acuerdo y apoyo ciudadano y, en consecuencia, de un clima de confianza social y de cooperación.
- Si se quiere una democracia de calidad es importante contar con ciudadanos organizados que sean un contrapeso para el Estado.
- A las instituciones les toca trabajar en favor de la recuperación e incremento de la confianza ciudadana, esto será posible si se abren más canales de comunicación, control y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas.

## **Fuentes consultadas**

Alguacil Gómez, Julio (2004), “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, vol. 13, no. 3, pp. 289 -295.

Almond, G. A., S. Verba, J.J. Blanco & J. B. Zimmermann (1989), “La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones”, *Euroamérica*.

Anderlini, Elizabeth Powley y Sanam Naraghi, (s.a), *Democracia y Gobernabilidad*, [documento en línea sin publicación oficial], disponible en <http://botmaster.ru.caucasusbusiness.net/sites/default/files/library/TKDemocracySpanish.pdf>, (Consultado el 27 de mayo de 2015)

Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre experiencias brasileñas y españolas”, *VII Congreso Internacional CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, Octubre, disponible en

<http://www.puentegenil.es/uploads/Documentos/Areas/participacion/bibli5.pdf>,  
(Consultado el 17 de agosto de 2014).

Bobbio, Norberto (2012), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 214 pp.

Camou, Antonio (Comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO IIS-UNAM Plaza y Valdés, 338 pp.

Cohen Jean, L., & Andrew Arato (1994), "Social movements and civil society", en Cohen Jean L. & Andrew Arato (eds.), *Civil society and political theory*, New Baskerville, MIT Press, pp. 492-563.

Corona Nakamura, Luis Antonio, et al., (2011), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Comentada*, Guadalajara, Prometeo Editores, TEPJEF, Instituto Prisciliano Sánchez, 446 pp.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 220 pp.

Cruz, Luz María (2012), *El Laberinto de la Representación. Una mirada desde México*, México, TEPJF, 58 pp.

De Souza Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 591 pp.

Diamond, Larry y Marc Plattner (2001), *The global divergence of democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 381 pp.

Duhem, Mónica (2006), “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, *El Cotidiano*, vol. 21, no. 140, pp. 58–66.

Elizalde, Antonio (2000), “Democracia Representativa y Democracia Participativa”, *Sociedad Civil, Cultura Democrática e Inclusión Social*, [documento en línea], disponible en [http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia\\_representativa\\_y\\_democracia\\_participativa.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Democracia_representativa_y_democracia_participativa.pdf), (consultado el 24 de noviembre de 2014).

Espinal, Rosario (1995), “Democracia, Gobernabilidad y Partidos Políticos en América Latina”, *Revista Foro*, vol. 17, pp. 92 -103.

Estrella Díaz, Ericka N., *Gobernabilidad y Gobernanza*, (documento en línea), disponible en [http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad\\_gobernanza.pdf](http://www.ciza.mx/apps/site/files/gobernabilidad_gobernanza.pdf), (Consultado el 26 de mayo de 2015).

Habermas, Jürgen (1996), *Between facts and norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 631 pp.

Héritier, Adrienne (2001), “New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?”, *MPI collective goods preprint*, No 2001/14, (document en línea), disponible en [http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14\\_online.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/85091/1/2001-14_online.pdf), (Consultado el 26 de mayo de 2015)

Héritier, Adrienne y Adrienne Windhoff-Heritier (1999), *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 113 pp.

Lara, Manuel (2013), “El papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal”, *Revista Administración y Organizaciones*, vol. 16, no. 31, pp. 13-33.

Lechner, Nortbert (1997), *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, México, IFE, 53 pp.

Manin, Bernard (1997), *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 pp.

Mayntz, Renata (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y democracia*, no. 21, pp. 7-22.

Méndez, Irma (2010), *Mecanismos de participación ciudadana: Regulación de consultas en el Distrito Federal*, México, TEPJF, 58 pp.

Morlino, Leonardo (2005), “Calidad de la democracia. Notas para discusión”, *Metapolítica*, No. 39, pp. 37-53.

Nohlem, Dieter (2007), “Instituciones y Cultura Política”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 247, págs. 267-288.

O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley: Institute of International Studies, 219 pp.

O'Donnell, Guillermo, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, London, The John Hopkins University Press, 190 pp.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullel (Comps.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, HomoSapiens/PNUD.

Olivos, José (2010), “La democracia participativa en México”, *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, disponible en



<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamposjoserene.pdf>.

Pateman, Carole (1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 132 pp.

Peñalva, Ana Paula y Salvador Medina (2014), “Leyes que bloquean la ciudadanía”, *Revista NEXOS*, Septiembre de 2014, (documento en línea), disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=22324>, (Consultado el 27 de mayo de 2015).

Peruzzotti, Enrique (2008), “La democracia representativa como política mediada: Repensando los vínculos entre la representación y participación”, *Debates en Sociología*, no. 33, pp. 9 – 30.

Prats, Joan (2001), “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 10, pp. 103-148

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 351 pp.

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1994), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 280 pp.

Rendón Corona, A. (2004), “Los retos de la democracia participativa”, *Sociológica*, vol. 19, no. 54, pp. 183-211.

Revez, B. (2006), “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”, *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*, Cochabamba, Bolivia, [documento en línea], disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20-%20Revez%20Cochabamba%202006.pdf>.

Rodino, A y A. Cabezudo (2007), “La dimensión pedagógica de la democracia participativa. El presupuesto participativo como desafío pedagógico para la construcción de ciudadanía, derechos humanos y cultura de la paz. Estudios de caso en ciudades de América Latina”, *Seminario Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, Florianópolis, Brasil, 25-27 abril.

Saltalamacchia, Homero R. y Alicia Zicardi (2005), “Las ciudadades mexicanas y el buen gobierno local: Una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, no. 1, pp. 31 – 97.

Santos Novaes, Flávio y Maria Elisabete Pereira dos Santos (2014), “O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA)”, *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 48, no. 4, pp. 797-820.

Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, Santillana, 450 pp.

Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, México, FCE, 247 pp.

Scharpf, Fritz (2001), “Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 1-26.

Schumpeter, Joseph (2013), *Capitalism, socialism and democracy*, London, Routledge, 464 pp.

Sermeño, Ángel (2005), “Democracias de calidad: Un nuevo espejismo” (Reseña), *Andamios. Revista de Investigación Social*, no. 2, pp. 259-263.

Truman, David (1951), *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

Valverde Viesca, Karla, Enrique Gutiérrez Márquez, Flor de María García Sánchez (2013), "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, no. 218, pp. 105-127.

Zovatto, Daniel y Martha Lagos (2005), "Gobernabilidad democrática: Logros y desafíos", *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, invierno*, no. 13, pp. 23-32.

### **Legislación, jurisprudencia y material jurídico**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se emite la Convocatoria Dirigida a los Ciudadanos del Distrito Federal para la Celebración de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo81948.pdf>.

Acuerdo para Determinar los Proyectos Específicos en que habrán de aplicarse los Recursos Autorizados en materia de Presupuesto Participativo para el Ejercicio Fiscal 2012, en las Colonias y Pueblos del Distrito Federal, disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/docs/acuerdo20110804.pdf>

Convocatoria a la Ciudadanía del Distrito Federal, a Participar en la Consulta Ciudadana para determinar los Proyectos a los que las Autoridades Delegacionales habrán de aplicar en sus Demarcaciones Territoriales, los Recursos Presupuestales que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Autorizó como Presupuesto Participativo en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el

Ejercicio Fiscal 2011, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/4d82e795dba1f.pdf>

Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la Consulta Ciudadana para definir las acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, con los recursos del presupuesto participativo correspondientes al año 2012, disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/conv.pdf>.

Convocatoria a la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2015, disponible en <http://www.iztacalco.df.gob.mx/portal/images/docs/PDF/ConvocatoriaCCPP2015.pdf>

DPEF (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal) (2011), Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011, EPEF, México. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3bbb16420a32b2e5e95ba90a1c172819.pdf>.

DPEF (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal) (2012), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012*, EPEF, México. Disponible en [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf)

DPEF (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal) (2015), Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015, EPEF, México. Disponible en [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/fa47fcb66d5f7333b922319ad1f40830.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/fa47fcb66d5f7333b922319ad1f40830.pdf)

DPEF (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal) (2014), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el*

*Ejercicio Fiscal, EPDF*, México. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c6e79a93de4da3bbba1eaa1836d5e069.pdf>.

GODF (Gaceta Oficial del Distrito Federal) (2013), *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*, GODF, México. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2010), *Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2010, Nota Metodológica*, IEDF, México. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol.pdf>.

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2011a), *Frecuencia de Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 8 de abril de 2011 respecto de la Consulta Ciudadana del día 27 de Marzo de 2011*, IEDF, México. Disponible en: [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia\\_DF.xls](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/docs/Frecuencia_DF.xls).

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2011b), *Frecuencia Rubros Específicos Ganadores Nivel Distrito Federal, del 16 de noviembre de 2011, respecto de la Consulta Ciudadana del día 13 de noviembre de 2011*, IEDF, México. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/consultaciudadana/docs/FrecuenciaDF.pdf>.

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2013), *Informe Ejecutivo Consulta Ciudadana 2012 para Definir los Proyectos Específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto participativo correspondiente al Ejercicio Fiscal 2013*, IEDF, México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>.

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2014), *Convocatoria para la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2014*, IEDF, México. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/sites/tenemoslaformula/documentos/convocatoria02.pdf>.

IFE (Instituto Federal Electoral) (2014), *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía*, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigacionesdocs/2014/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigacionesdocs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)

*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2b1844f45bb3488cfe14198600c09053.pdf>.

*Sentencia del Juicio Electoral del Expediente TEDF-JEL-027/2011*, disponible en [http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2552:d-f--2011-26-jel-104-tedf-jel-027-2011-&](http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2552:d-f--2011-26-jel-104-tedf-jel-027-2011-&).

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2011), *Informe Anual 2011*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en: [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2011.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2011.pdf).

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2012), *Informe Anual 2012*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en: [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2012.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2012.pdf).

TEDF (Tribunal Electoral del Distrito Federal) (2013), *Informe Anual 2013*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México. Disponible en [http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf\\_anual\\_pres\\_2013.pdf](http://themis.tedf.org.mx/transp/files/art14/19/inf_anual_pres_2013.pdf).

### **Otras fuentes primarias**

IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2014), *Novena Tertulia Consulta Ciudadana, Resultados y Seguimiento*, disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=vMV5V1IKdNs&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=vMV5V1IKdNs&feature=player_detailpage).

Parametría (2013), *Encuesta Comités Ciudadanos 2013*, disponible en [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4571](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571).

Parametría (2009), *Encuesta 2009 sobre respaldo ciudadano a la democracia directa*, disponible en <http://parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4193>.

## ANEXO I

### **Preguntas de 2011 a 2014 para las Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo del Distrito Federal**

- 2011. De los proyectos **seleccionados** por tu Comité o Consejo del Pueblo, ¿Cuál consideras prioritario realizar en tu colonia o pueblo?
- 2012. De los proyectos específicos **preseleccionados** por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, o en su caso, por el Consejo Ciudadano Delegacional, **elige** aquel que consideres prioritario para realizar en tu colonia o pueblo originario.
- 2013. De los proyectos específicos preseleccionados por tu Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo, o en su caso, Consejo Ciudadano Delegacional, ¿Cuál **consideras prioritario** para realizarse en tu colonia o pueblo originario?
- 2014. De los proyectos específicos propuestos por tus vecinos ¿Cuál consideras prioritario en tu colonia o pueblo?

## ANEXO II

### Procedimiento de participación por internet en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015

#### Gráfico 7. Requisitos para participar en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://consultadf.org.mx/vota/>. The page header includes the IEDF logo and the text "Instituto Electoral del Distrito Federal" and "Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2015".

The main content area is titled "Sistema Electrónico por Internet" and states: "Para opinar vía Internet deberá llenar todos y cada uno de los campos siguientes:"

Below this text, there is a small image of a voter's identification card (Credencial) and a QR code. Below the image, there is a link: "VER LOS DIFERENTES MODELOS DE CREDENCIALES".

The requirements are listed as follows:

- **Clave de Elector.**
- **Número de OCR.**
- **Número Celular 10 Dígitos.**
- **Confirmar Número Celular.**

Below the requirements, there is a note: "• Todos los campos son obligatorios (Si va recibiendo el Contraste de Acceso (C3A) por su Área)".

Below the note, there is a section titled "AVISO LEGAL" with the following text: "Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que en mi voluntad utilizar el Sistema Electrónico por Internet para emitir mi opinión en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2015, que he leído, acepto y reconozco las condiciones bajo las cuales emitiré mi opinión vía Internet, la cual me suscribiré a participar de manera presencial el 5 de noviembre de 2014 en la Mesa Ejecutora de Opinión de mi colonia o pueblo originario. Asimismo, señalo que los datos del OCR y la clave de elector que aparece son ciertos y corresponden a mi persona."

Below the text, there is a checkbox: "He leído y acepto el aviso legal" and a button: "ACEPTAR".

At the bottom of the page, there is a footer: "Instituto Electoral del Distrito Federal © 2014. Huasteca 21 - Colonia Rancho Las Colinas - Delegación Tlalpan - C.P. 14300 - México, D.F. - Contacto: (55) 5403 3000."



## Gráfico 8. Aviso para enviar por mensaje SMS el código de acceso para participar en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015



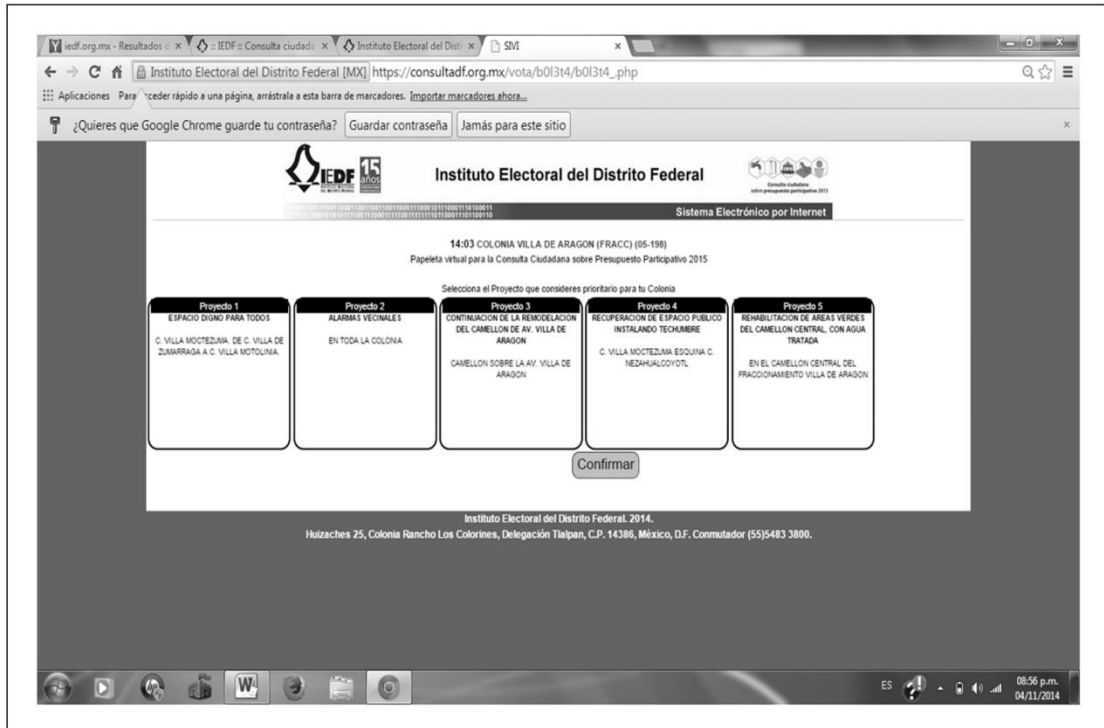
**Gráfico 9. Mensaje SMS de la clave de acceso para participar en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015**



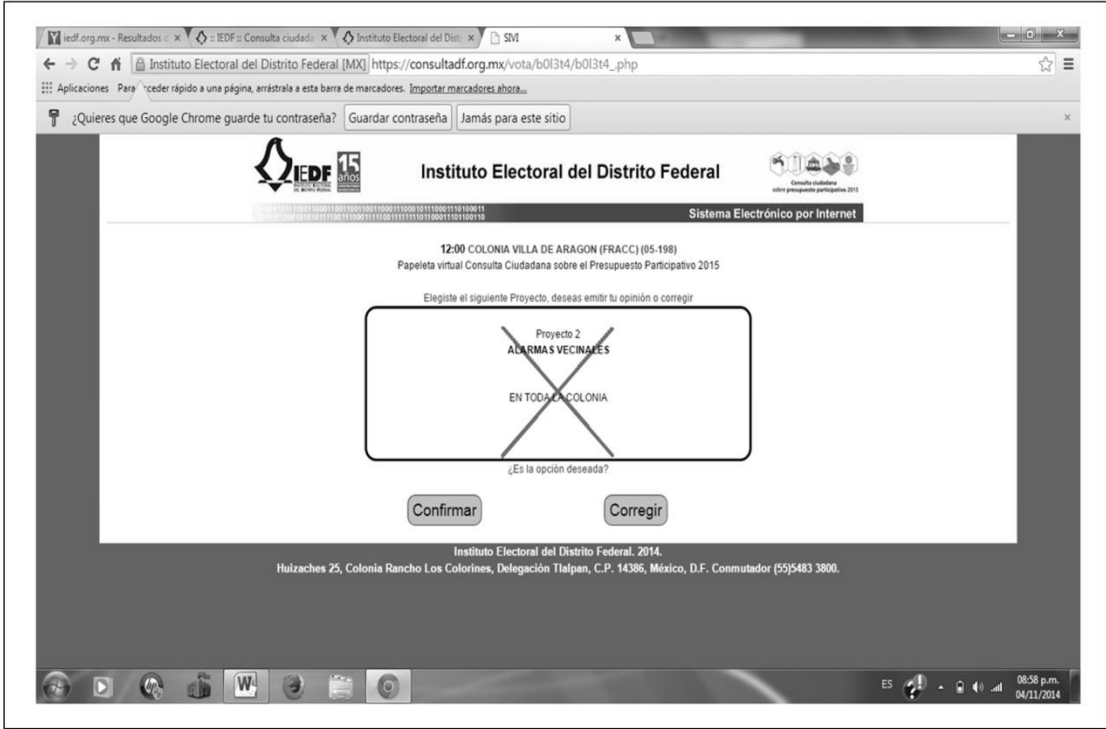
## Gráfico 9. Ingreso de la clave de acceso para participar en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015



## Gráfico 10. Propuestas para seleccionar la opción Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015



**Gráfico 10. Propuesta seleccionada en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015**



## Gráfico 11. Mensaje para finalizar la participación en la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015



## ANEXO III

### Cuestionario de las entrevistas realizadas en la consulta ciudadana 2014 sobre el presupuesto participativo del Distrito Federal

1. ¿Pertenece a usted a alguna asociación civil, comité vecinal o partido político?
2. ¿Qué piensa sobre la consulta ciudadana para el presupuesto participativo?
3. ¿Cree que es un buen ejercicio ciudadano?
4. ¿El presupuesto participativo es poco o mucho para financiar los proyectos?
5. ¿Se debe incrementar el presupuesto del 3% para los proyectos?
6. ¿En el proceso de consulta se han tenido problemas con otros comités vecinales o ciudadanos que estén a favor de otros proyectos?
7. ¿Se han reunido constantemente para discutir los proyectos?
8. ¿Los ciudadanos tienen el control o seguimiento del presupuesto o de los proyectos ciudadanos?
9. ¿Se han detectado fallas en el desarrollo de la consulta ciudadana o en funcionamiento de los comités ciudadanos?
10. ¿Existe poco consenso debido a la elección de los comités municipales?
11. ¿Piensa que la participación ciudadana fortalece la democracia o la debilita?
12. ¿Qué proyecto para esta colonia impulsan para esta consulta ciudadana?
13. ¿Cuántas veces ha participado en el presupuesto participativo?
14. ¿A qué se debe el aumento de la participación?
15. ¿Usted a qué cree se debe el nivel tan bajo de participación?

La siguiente tabla muestra el extracto de las respuestas proporcionadas con relación a las preguntas anteriores sobre el presupuesto participativo.

| NOMBRE                            | ASOCIACIÓN O COMITÉ CIUDADANO AL QUE PERTENECE        | FECHA DE LA ENTREVISTA | OPINIÓN SOBRE LA CONSULTA CIUDADANA  |
|-----------------------------------|---|------------------------|--|
| <b>Miguel Samuel Méndez</b>       | Presidente de la Asociación Civil "Forjando Alianzas" | 9 de Noviembre de 2014 | <p>Apoyan el proyecto del gobierno delegacional.</p> <p>Si han participado en otras consultas.</p> <p>Bajo nivel de participación ciudadana por que no se hace caso a la decisión ciudadana y un sistema de partidos que se favorece cada elección que se busca el voto en cada solo en campañas electorales.</p>                  |
| <b>Alberto Luke Campos</b>        | Vecino que no pertenece a ninguna asociación o comité | 9 de Noviembre de 2014 | <p>Apoya el proyecto del gobierno delegacional.</p> <p>Se debe incrementar el presupuesto participativo.</p> <p>Se carece consenso y reuniones de los ciudadanos para decidir qué proyectos impulsar.</p> <p>La participación ciudadana fortalece a la democracia.</p>   |
| <b>Antonio Cárdenas Labastida</b> | Asociación Civil de Residentes de Villa de Aragón     | 9 de Noviembre de 2014 | <p>Fallas en las facultades de los Comités Ciudadanos.</p> <p>Se debería incrementar el presupuesto participativo.</p> <p>Que se haga un Consejo Ciudadano para controlar los gastos de los proyectos ciudadanos.</p> <p>Fortalecer el mecanismo de consulta ciudadana con relación a la transparencia y rendición de cuentas.</p> |



## ANEXO IV

### La Puerta a la Participación Ciudadana y a la Legitimidad de un Estado Democrático: “El Pacto por México”

Alejandra Mata Larre<sup>6</sup>

Felipe Carlos Betancourt Higareda<sup>7</sup>

#### Resumen

El objetivo de este artículo es una reflexión sobre la necesidad de impulsar la gobernabilidad democrática en México, de tal manera que reduzca el descontento social y la desconfianza de los ciudadanos, a través de un análisis crítico del “Pacto por México”, como forma de fortalecer el sistema democrático de México, a la luz de la teoría de la legitimidad de David Held. Se analiza si este Pacto cumplió con los requisitos de gobernabilidad democrática, principalmente de impulso a la participación ciudadana e inclusión social, si ha sido un mecanismo adecuado para acreditar dicha participación y si ha sido capaz de incidir en el desarrollo democrático de este país, al generar más confianza en la población.

**Palabras Clave:** Gobernabilidad Democrática, Pacto por México, Legitimidad, Participación Ciudadana, Desarrollo Democrático.

#### Abstract

This paper is focused on the need to enhance democratic governance in Mexico, through carrying out an analysis of the so called “Pacto por Mexico”, in reference to the theory of legitimacy by David Held, in order to reduce social discontent and the culture of distrust, and as a way to improve the democratic system. In fact this article intends to assess whether the “Pacto por Mexico” has encouraged the elements for

---

<sup>6</sup> Maestra en Derecho Constitucional y Candidata a Doctora en Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).

<sup>7</sup> *Doctor of Philosophy (DPhil)* por la Universidad Metropolitana de Manchester, y *Master of Arts in Political Theory* por la Universidad de Manchester, ambas del Reino Unido, y Profesor Investigador de Tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).

democratic governance, such as promoting citizen participation and social involvement, and whether it has contributed to the democratic development of this country, through improving the trust of the people on their government.

**Key Words:** Democratic Governance, “Pacto por Mexico”, Legitimacy, Citizen Participation, Social Involvement, Democratic Development.

## **Introducción**

El Pacto por México fue un acuerdo entre las principales fuerzas políticas partidistas para fortalecer el sistema democrático en México y resolver temas de la agenda nacional que por años habían quedado pendientes.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la gobernabilidad democrática en México ante la realidad innegable del descontento social y la desconfianza ciudadana.

Analizaremos el “Pacto por México” a la luz de la teoría sobre la legitimidad de David Held para argumentar sobre la calidad de su respectiva legitimidad. Para ello, abordaremos el análisis conceptual de la gobernabilidad y legitimidad. Este trabajo nos permitirá dilucidar si existe legitimidad democrática cuando se toman decisiones políticas trascendentes con una escasa participación de la ciudadanía, o cuando la ciudadanía desconoce el contexto en el que se toman las decisiones políticas de nuestro país.

Por otra parte, intentaremos sostener la necesidad de un gran acuerdo político nacional, el cual comenzó a gestarse desde el año 2000, con la entonces Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), la cual no obtuvo logros trascendentes en materia política. Aunque reconocemos que existen varios trabajos de investigación relacionados con el “Pacto por México”, los mismos no fueron analizados bajo la perspectiva de este marco teórico conceptual, lo cual proporciona originalidad al presente trabajo de investigación.

## **1. Condiciones Políticas que Permitieron Construir Acuerdos**

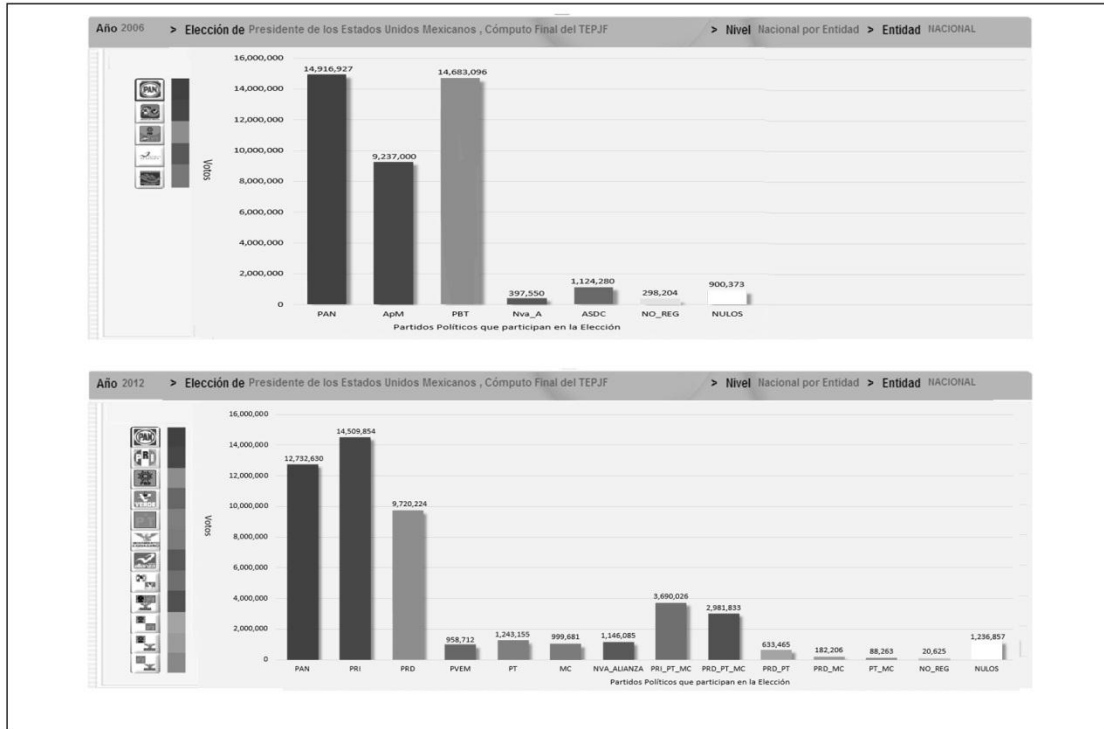
A partir del año 2000, los partidos políticos se concentraron en la necesidad de impulsar una Reforma del Estado, que implicara construir un nuevo andamiaje institucional para conducir las grandes transformaciones que consolidaran la nueva etapa democrática en México (Alvarado, 2015: 6).

Era evidente que la pluralidad política se reflejó en cuatro partidos políticos en el 2006 a doce para el proceso electoral de 2012, aunado al descontento de la sociedad que demandaba rendición de cuentas y mayor responsividad de las instituciones. Lo cierto, es que ningún partido político lograría mayoría en el Congreso de la Unión, por lo tanto estarían forzados a construir alianzas que les permitieran reestablecer una mayor representatividad y legitimidad política.

El carácter democrático de un régimen como aduce Held está garantizado por la existencia de múltiples grupos o múltiples minorías y como argumentaba Dahl el valor del proceso democrático reside en el gobierno de múltiples oposiciones minoritarias más que en el establecimiento de la soberanía de la mayoría (Held, 2006: 237).

Como se aprecia en el gráfico siguiente el poder se fragmentaría en la toma de decisiones lo que abriría primordialmente el debate público de los temas y la necesidad de coaligarse entre partidos políticos. En apariencia, el ganador de esta fragmentación serían los ciudadanos y en específico la sociedad civil organizada que fueron partícipes en demandar la incorporación de las candidaturas independientes, mecanismos de participación ciudadana y la iniciativa ciudadana.

## Gráfico 1. Resultados electorales de la elección 2006 y 2012 para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Atlas de Resultados Electorales 1991-2012.

Disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Por ello no resulta casual, como lo reconoce Francisco Alvarado (2015: 6), que desde diversos ámbitos del quehacer nacional se perfiló a la democracia como el factor prioritario y como el elemento fundamental para resolver y guiar el cambio que el país requería para el logro de diversos y amplios objetivos bajo el supuesto de un proceso de reforma del Estado, concebida esta como la vía para redefinir las relaciones de la clase gobernante con la sociedad.

La contienda electoral presidencial de 2006 entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un proceso ríspido entre ideologías distintas, por un lado, el PAN con una posición clara en contra del aborto o el matrimonio igualitario, mientras el PRD abiertamente a favor de estos temas,

además de la reñida competencia cuyo cómputo final lo determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), declarando a Felipe Calderón Hinojosa Presidente electo, con una diferencia aproximada de doscientos treinta y seis mil votos como se aprecia en Gráfico 1.

### **1.1. La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, antecedente de “El Pacto por México”**

Lo que finalmente trajo como consecuencia este proceso electoral, fue la expedición de la Ley para la Reforma del Estado (LRE), publicada el 13 de abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, la cual convocó a la sociedad civil y comprometió a la clase política a establecer mecanismos de análisis, negociación y construcción de acuerdos para concretar, en un término pactado de doce meses, la reforma del Estado Mexicano (Alvarado, 2015: 6). Dicha Ley creó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como el órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México, conformada de la siguiente manera:

#### **a) Comisión Ejecutiva:**

- Los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados.
- Coordinadores de grupos parlamentarios en ambas Cámaras.
- Las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Además de un representante suplente por cada uno de los titulares.

#### **b) Participantes:**

- Los representantes del Poder Ejecutivo Federal.
- Los presidentes de los partidos políticos nacionales, quienes asistirán a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto.
- Un representante del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la reforma de este poder.

Este órgano rector fue criticado principalmente por dos razones: primera, la convocatoria estaba abierta no sólo a legisladores sino a otros actores del poder, y segunda, las reuniones de Comisión Ejecutiva se llevarían a cabo en distintos foros a los recintos parlamentarios. Es decir, que este órgano rector legislaría sin contar con la competencia o facultad jurídica al efecto.

Cabe señalar que la Ley en comento, intentó convocar a la sociedad civil, pues el artículo 4 dispuso que la Comisión Ejecutiva contara con la Subcomisión de Consulta Pública y la Subcomisión Redactora, integradas de la siguiente manera:

a) Subcomisión de Consulta Pública:

- Por seis representantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los cuales eran miembros de las comisiones ordinarias competentes y relacionadas con los temas de la Reforma del Estado (artículo 6 de la LRE).

b) Subcomisión Redactora:

- Los presidentes de las comisiones ordinarias competentes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y hasta ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales, de nacionalidad mexicana. (artículo 7 de la LRE).

Se desprende de estos artículos el primer acercamiento a la sociedad por dos vías a través de la consulta pública y por medio de la selección de especialistas o académicos para redactar las eventuales reformas que se consensuaran.

Entre las atribuciones de la Comisión Ejecutiva resaltaron (artículo 4 LRE):

- I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado.
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta.

III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos.

La legislación expresamente obligó a los actores políticos a privilegiar el diálogo y, como consecuencia, que las decisiones de preferencia se tomarán por consenso; se esperaba provocar la más amplia participación ciudadana y debido a ello, se volvía más complejo lograr acuerdos, ya que la multiplicidad y diversidad de actores y opiniones alejaron la discusión y el consenso en las reformas trascendentales.

Entre las funciones principales de la Subcomisión de Consulta Pública destacaron (artículo 6 LRE):

II. Recabar y analizar la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, relativas a los temas para la Reforma del Estado.

IV. Organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria que al efecto emita la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones que ésta formule.

La oportunidad de incluir a la sociedad por medio de estos foros de consulta quedó restringida por el plazo de un año al número limitado de cinco foros en distintos estados de la república que hicieron imposible su correcta difusión y promoción de la participación.

Por su parte, la Subcomisión Redactora tuvo como función elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que derivaran del acuerdo político que se alcanzara, a solicitud de la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente recibiera de la misma.

Ahora bien, los temas sobre los que debían pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales fueron (artículo 12 LRE):

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado constó de las siguientes etapas (artículo 9 LRE):

- I. Presentación de propuestas;
- II. Consulta pública;
- III. Negociación y construcción de acuerdos;
- IV. Redacción de los proyectos, y
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

A pesar de que se realizó todo el proceso de negociación y se determinaron como sedes de los foros Veracruz, Guadalajara, Zacatecas, Monterrey y Oaxaca (Arámbula, 2007: 20), para la consulta sobre la Reforma del Estado, fue un procedimiento simultáneo a las funciones del poder legislativo y que por la cantidad de actores involucrados, hizo más compleja la negociación además de que un año no fue suficiente para realizar las adecuaciones legales que se necesitaban, en este tenor, como ya lo anticipaba el politólogo italiano Giovanni Sartori, quien puso en duda la promesa de legisladores mexicanos de lograr en un año la reforma del Estado, aduciendo que concretarla "sería un récord y ameritaría una medalla olímpica" (Merlos, 2007: s.p.).



Luego de que las expectativas de la reforma no fueron alcanzadas, se partió del supuesto de que la gobernabilidad democrática se lograría impulsando un equilibrio entre las demandas del ciudadano y la respuesta de las instituciones de gobierno. Igualmente, se buscó instaurar, como mecanismo de gobernabilidad democrática, que la acción de gobierno fuera más inclusiva en la toma de decisiones (Alvarado, 2015: 6).

En resumen, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, fue un órgano que promovía el diálogo entre los Poderes de la Unión y el respaldo de la sociedad civil organizada para legitimar las eventuales reformas que pretendían lograr. Teniendo en cuenta la pluralidad política en la Legislatura 2006 – 2009 del Congreso de la Unión, el consenso en la Reforma del Estado no sería fácil de alcanzar.

Este fue el antecedente inmediato de lo que años más tarde se concretaría en un pacto nacional que las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) firmarían para mantener la estabilidad política del país y mejorar su credibilidad ante la ciudadanía; sin embargo, el llamado a tal convocatoria lo haría ahora el titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente Enrique Peña Nieto.

## **2. “El Pacto por México”**

El pronunciamiento del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, el 21 de mayo de 2012, con el *Manifiesto por una Presidencia Democrática*, a favor de un decálogo de temas a los que se comprometía si resultaba electo, entre los que destacan el reconocimiento de la pluralidad política y la búsqueda del diálogo con la sociedad civil, expresó lo siguiente:

[...] No pretendo gobernar en la unanimidad: quiero que construyamos un México unido y fuerte a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad de nuestras convicciones e ideas.

[...]

Convoco a intelectuales, académicos, políticos de todas las militancias, organizaciones no gubernamentales, jóvenes universitarios y a la ciudadanía en general a dialogar sobre este Manifiesto, enriquecerlo y definir mecanismos que aseguren su vigencia. Les propongo que vayamos juntos a ganar el futuro. Convoco a los mexicanos a construir una presidencia democrática a la altura de nuestras esperanzas.

De esta forma, el 2 de diciembre de 2012, el ya titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, encabezó la firma del acuerdo político “*El Pacto por México*”, al que se adhirieron por unanimidad Cristina Díaz,<sup>8</sup> Gustavo Madero y Jesús Zambrano, presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD respectivamente.

El documento político tenía una extensión de cinco capítulos en el que se comprometía a las tres fuerzas políticas y al gobierno a garantizar la estabilidad política del país, estos apartados se titularon de la siguiente forma:

- I. Visión
- II. Acuerdos
- III. Acuerdos presupuestales
- IV. Método de trabajo
- V. Compromisos para las reformas

Esta básica estructura, concretizó los noventa y cinco acuerdos de este Pacto, los cuales se alcanzaron con la plena conciencia de que no sería una tarea fácil alcanzarlos, se requería de voluntad política, consenso y apertura a múltiples voces

---

<sup>8</sup> Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional

que coadyuvaran en construir la reforma del sistema político que permitiera el tránsito a una democracia participativa.

## **2.1. Visión de “El Pacto por México”**

Este capítulo hizo referencia al contexto político-social que vivía el país y bajo el cual se circunscribía la firma del pacto en cuestión, de igual forma reconoció una sociedad plural, por tanto, el hecho de que ninguna fuerza política podía, por sí sola, imponer un programa de gobierno, y que la reforma del Estado no podía salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario. Asimismo precisaba que las diferencias políticas no debían impedir que las diversas fuerzas políticas lograran acuerdos que colocaran los intereses del pueblo mexicano por encima de cualquier interés partidario (Pacto por México, 2012: 1).

Estas afirmaciones, por lo menos en el discurso dieron cuenta de la necesidad de poner encima los intereses y demandas de los ciudadanos de los intereses partidistas, a fin de fortalecer la democracia en el país, de tal suerte, que literalmente se reconoció el siguiente principio en dicho acuerdo:

El país requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.

Por ello, los que suscribimos el Pacto por México, hemos acordado profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores:

1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas (Pacto por México, 2012: 1).

En este contexto, de construir una sociedad de derechos y libertades e impulsar el crecimiento económico para disminuir la pobreza, la desigualdad social y generar bienestar en la población, “*El Pacto por México*” comprendía cinco líneas temáticas (Pacto por México, 2012: 2):

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

Estas líneas temáticas se subdividieron a su vez en noventa y cinco compromisos, que asumieron los presidentes nacionales de los tres principales partidos políticos, y que se convertirían en futuras reformas. Para nuestro propósito, me enfocaré en los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática que darían paso a la expedición de la Ley Federal de Consulta Popular como el primer paso hacia la participación ciudadana.

El quinto rubro del pacto reconoce la pluralidad política en los siguientes términos:

*Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática.*

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático (Pacto por México, 2014: 19).

Se desprende de este párrafo la necesidad del diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas mexicanas para alcanzar la gobernabilidad democrática, por ello, la propuesta de Reforma del Estado se concentró en los siguientes temas (Pacto por México, 2014: 19-21):

1. Gobiernos de Coalición. Para otorgar al Presidente de la República la facultad constitucional de gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno (Compromiso 87).
2. Ley General de Partidos. Para otorgar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los partidos políticos tanto dentro de los procesos electorales como fuera de los mismos. (Compromiso 89).
3. Reforma Electoral. Para proporcionar mayor transparencia al gasto de los partidos políticos, disminuir los montos de los topes de campaña, entre otros temas (Compromiso 90).
4. Leyes reglamentarias de la reforma política. Para instrumentar plenamente la nueva reforma política, se reconoció la necesidad de las siguientes leyes (Compromiso 93):
  - a) Ley reglamentaria de candidaturas independientes.
  - b) Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana.
  - c) Ley reglamentaria de iniciativa preferente.
  - d) Ley reglamentaria de la consulta popular.
5. Revisión de la conveniencia de la re elección inmediata y consecutiva de legisladores en el orden federal y el orden estatal (Compromiso 94).

Sobre las coaliciones cabe distinguir entre una *coalición electoral*, una *coalición parlamentaria* y un *gobierno de coalición*. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes. El tercero implica que el

titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido (Escamilla, 2014: 4). Estos tres tipos de coalición se evidenciaron en la política con los cambios y reformas que trajo la elección de 2012.

En relación con la Ley General de Partidos, resultaba necesario se democratizaran con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa y operaran dentro de la estructura parlamentaria con una base participativa (Held, 2006:303).

Efectivamente, el sistema de partidos debe reformarse para hacer a sus líderes responsables ante los ciudadanos miembros de las organizaciones políticas que representan (Held, 2006: 287).

Ahora bien, por primera vez en el orden federal se propusieron reformas que promovían la participación ciudadana y al ciudadano en diversos ámbitos, como candidato independiente, como legislador y finalmente como legitimador de temas de trascendencia nacional.

## **2.2. Método de Trabajo de “El Pacto por México”**

Se planteó en este capítulo la estructura de los órganos de decisión, las reglas de procedimiento para el debate y el calendario de las eventuales reformas. Se determinó el nombramiento de un Consejo Rector como responsable de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión integrado por (Pacto por México, 2012: 24): Tres representantes designados por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN, Gustavo Madero; tres representantes

designados por la Presidenta del CEN del PRI, María Cristina Díaz; y tres representantes designados por el Presidente del CEN del PRD, Jesús Zambrano.

Asimismo, se previó la existencia de una Coordinación Técnica que tendría la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública. Los miembros que la integrarían serían designados como representantes por cada firmante (Pacto por México, 2012: 24).

Además se contaría con la inclusión de mecanismos de seguimiento y evaluación, a los que se invitarían a personajes destacados de la Sociedad Civil Organizada. Por lo que hace a las reglas de procedimiento -que más bien se refirieron a la publicidad de los acuerdos- se establecieron dos (Pacto por México, 2012: 24):

1. La comunicación de avances y/o acuerdos a la opinión pública se realizaría siguiendo un procedimiento acordado por las cuatro partes. Los voceros también tendrán que ser autorizados por las cuatro partes.
2. El Consejo Rector tendría la página web: [www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org) como instrumento de comunicación e interacción con la población, la cual sería administrada por la Coordinación Técnica.

En el apartado de calendario inmediato se propuso invitar a otras fuerzas políticas a sumarse al Acuerdo y presentar tres iniciativas:

- a) Reforma Educativa;
- b) Reforma en Telecomunicaciones; y
- c) Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios.

Una vez finalizada esta etapa, se acordó el calendario y mesas de trabajo para la preparación de una segunda ronda de reformas.

El acuerdo con una extensión de treinta y cuatro cuartillas en la que además de lo anterior, se incluían *Acuerdos Presupuestales 2013* que correspondían a las acciones, programas y proyectos que requerían la asignación de mayores recursos fiscales, los cuales dependerían de la propuesta e implementación de una reforma hacendaria y la eventual calendarización de los noventa y cinco compromisos para llevar a cabo las reformas.

El método de trabajo fue concreto, pero poco claro y sin adecuarse a las reglas constitucionales del procedimiento legislativo, pues se estableció un procedimiento paralelo al propio del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión. Por lo mismo, también se cuestionó que los partidos minoritarios representados en el Congreso de la Unión no formaran parte del órgano rector y de las negociaciones políticas.

Ante las expectativas del acuerdo y la novedad del mismo, se cuestionó tanto la integración del órgano rector como la legitimidad de éste para presentar iniciativas. Así, el investigador Roberto Niembro (2013) en su artículo "*El Pacto por México frente al Congreso. Una lectura constitucional*", realizó un análisis pertinente de citar:

El problema se puede dar si es que el Consejo Rector termina discutiendo y redactando las iniciativas de ley para que éstas sean sólo aprobadas por el Congreso. Es decir, si se vacía de sentido a la función que tiene éste en una democracia. ¿Cuál es esa función? Ser un espacio en el que todas las fuerzas políticas -y no sólo unas cuantas- puedan deliberar siguiendo ciertas reglas y decidir a través de la regla de la mayoría sobre la forma más adecuada -desde su punto de vista- de cumplir con los principios y reglas establecidos en la Constitución. Ahora bien, la diferencia con el Consejo Rector es que en el Congreso existen reglas sobre el procedimiento de discusión y votación, en el que las minorías pueden hacer valer su punto de vista aun cuando su voz no sea la que al final obtenga el mayor número de votos (2013: s.p).



Al contrario, el punto vista del jurista Miguel Carbonell (2013) recalca lo positivo de que el acuerdo lo hayan firmado las tres principales fuerzas políticas:

Que haya sido además firmado por el Presidente de la República y por los Presidentes de los tres principales partidos políticos nacionales nos permite ser optimistas respecto de su viabilidad. Juntos, esos tres partidos y el poder ejecutivo pueden impulsar con éxito las reformas constitucionales, legales e institucionales que propone el texto del Pacto ya que tienen el número de votos necesarios para hacerlo a través del Congreso de la Unión, los congresos estatales, la Asamblea de Gobierno del DF<sup>9</sup> y la administración pública tanto a nivel federal como local (2013: s.p.).

La diversidad de opiniones en torno al órgano rector de “*El Pacto por México*”, a las mesas de debate que se establecieron para la redacción de las iniciativas legislativas que se presentarían, y la falta de pluralidad política por no incluir a los partidos minoritarios, fueron los temas que causaron escozor en la opinión pública. Sin embargo, a diferencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión instalada por vía legal, en la que no se pudieron establecer temas comunes, “*El Pacto por México*”, fue iniciativa del gobierno; y junto con la voluntad política para consensuar, se constituyeron en los dos elementos que permitieron llevar a cabo este acuerdo, que intentó re establecer la confianza ciudadana en los partidos políticos.

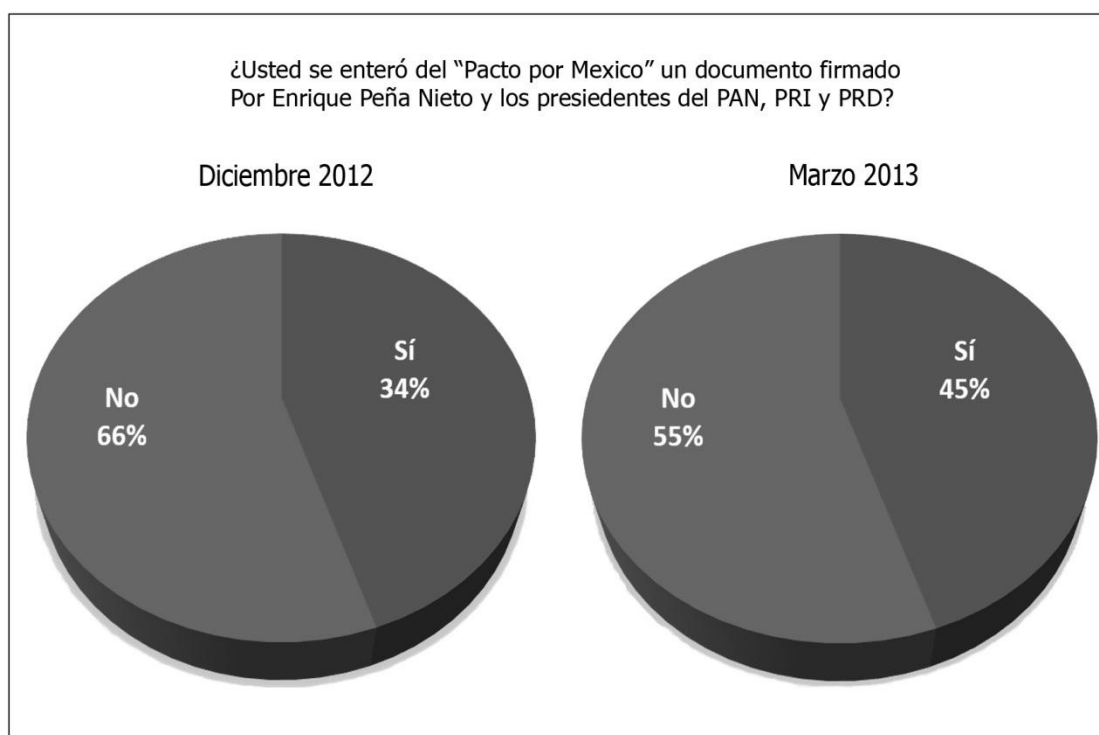
Ante la exclusión de los partidos minoritarios en este acuerdo político nacional, no podemos negar que esta circunstancia es contradictoria al marco teórico de la democracia participativa, la cual promueve la participación de las minorías para mejorar r la calidad de un sistema democrático.

---

<sup>9</sup> El 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la reforma política de la Ciudad de México, por lo que toda referencia al Distrito Federal será entendida como Ciudad de México.

Ahora bien, para evaluar la aceptación de “El Pacto por México”, según encuestas de Parametría (2013), únicamente tres de cada cuatro entrevistados se había enterado de la firma del documento (2 de diciembre 2012), pero para Marzo de 2013, el 45% de los entrevistados estaban enterados del mismo, once puntos más de lo registrado tres meses antes, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2. Porcentaje de personas que se enteró de la firma de “El Pacto por México”**



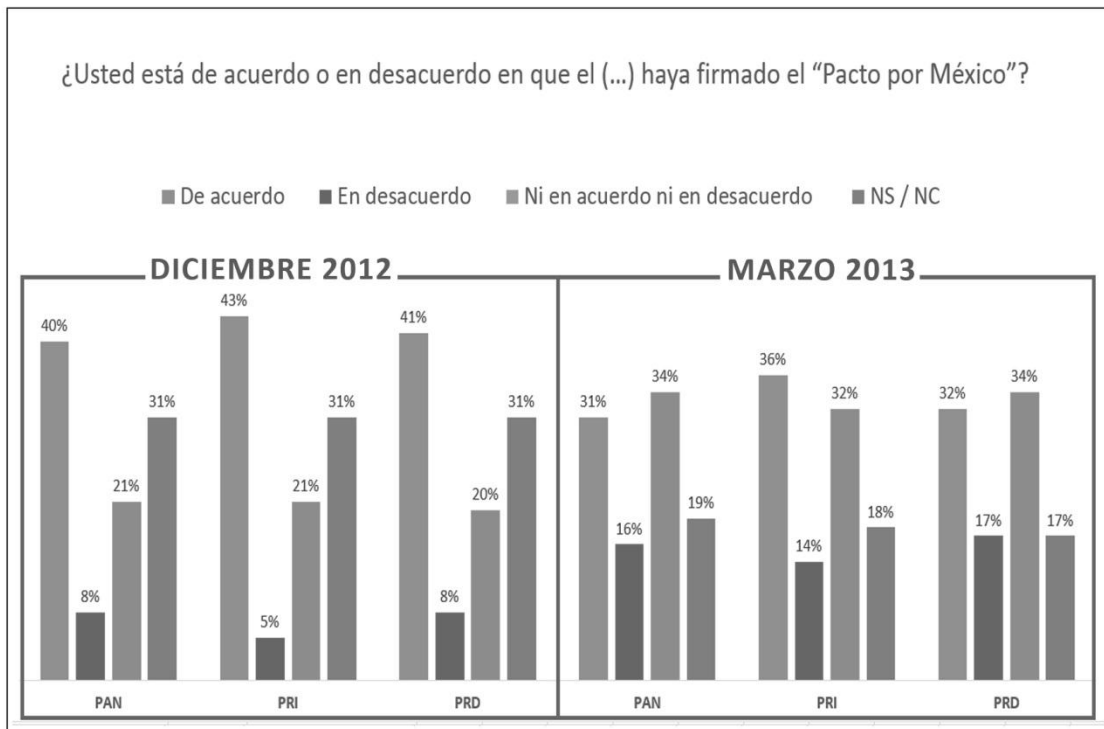
Fuente: “El Pacto por México se Desgasta” (Parametría, 2013:1). Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523>

Es de considerar, que hay una disminución en las opiniones que están de acuerdo con que los tres principales partidos políticos del país hayan firmado de “*El Pacto por México*”, esto puede deberse a un desgaste del mismo acuerdo, en diciembre de 2012, alrededor del 40% de los entrevistados apoyaba la firma del pacto, en marzo de 2013 el porcentaje de apoyo llegó a niveles de 30%, además que la opinión

ciudadana que no está de acuerdo ni en desacuerdo ha crecido considerablemente (Parametría, 2013: 1) como se aprecia en el gráfico 3.

Concluye el análisis hecho por Parametría (2013: 2) que los ciudadanos se muestran escépticos al considerar que este acuerdo se traduzca en beneficios para la población. Si bien, en los medios de comunicación el impacto de este tipo de acuerdos es bien evaluado, entre la población se observa menos entusiasmo, posiblemente cuando estos acuerdos se traduzcan en acciones visibles, la opinión de “*El Pacto por México*” será mejor evaluado.

**Gráfico 3. Porcentaje de personas que estaban de acuerdo o desacuerdo que se haya firmado “El Pacto por México”**



Fuente: “El Pacto por México se Desgasta” (Parametría, 2013: 2). Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523>

Las gráficas representan el desconocimiento o la indiferencia ciudadana respecto al Pacto por México, lo cual nos lleva a compartir con Cohen (1989) que los ciudadanos no pueden simplemente manifestar sus preferencias si no están preparados para justificarlas en público, y que la democracia deliberativa solamente puede avanzar mediante la deliberación libre entre ciudadanos iguales (Held, 2006: 341).

¿Cómo podemos hablar de un diálogo entre gobierno y sociedad cuando existen bajos niveles de participación social, apatía política y desconfianza en los partidos políticos? Lo cierto es que en México existe una sociedad heterogénea, multicultural y desigual que hace imposible la uniformidad de pensamiento, sin embargo esto no significa un impedimento para la participación ciudadana, más bien representa un desafío para las instituciones democráticas de este país. Por ello, no es casualidad que los argumentos que respaldaron “El Pacto por México” estuvieran basados en la gobernabilidad democrática.

### **3. Las expectativas de “El Pacto por México”**

La Fundación Colosio A.C., editó la “*Colección de Análisis y Debate de las Reformas del Pacto por México*”, en la que se recabó la opinión de algunos actores políticos y especialistas sobre este gran acuerdo político y sus reformas calificadas como “estructurales”. Por la amplitud de los análisis hechos por la Fundación, sólo nos concentraremos en aquellos que tratan aspectos relativos a la pluralidad política, la democracia, la ingobernabilidad y la participación ciudadana.

En este sentido, el entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, César Camacho Quiroz, en su capítulo de libro *Presidencia y Pacto por México hacen un Estado eficaz* expresó:

Enrique Peña Nieto ejerce una presidencia democrática; una forma de gobernar basada en los valores de la democracia y el constitucionalismo contemporáneo,

que persigue la consolidación de nuestro Estado social y democrático de derecho.

Otra forma de ponderar el Pacto consiste en mirar a esta “incubadora de acuerdos” en perspectiva, como una aportación a la práctica -y consecuentemente a la teoría- de la política, en un clima democrático.

Está resultando lo que podríamos llamar la puesta en marcha del Estado eficaz, sobre el que teorizó Pierre Rosanvallon, pero “a la mexicana”. Una forma de responder al aparente dilema que, en la búsqueda de la efectividad de los diversos regímenes, los científicos sociales han planteado, entre parlamentarismo y presidencialismo (Camacho, 2014:48).

Bajo esta premisa, el sociólogo Pierre Rosanvallon, quién ha dedicado su obra al estudio de diversos temas relacionados con la historia de la democracia y el Estado, señala en su obra *“La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia”*, que entrábamos al mismo tiempo en una nueva era social y política; por ello, deberán ir necesariamente a la par la refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos, las cuales implicaban también una mejor articulación entre la práctica de la democracia y el progreso social (Rosanvallon, 1995:12).

Como se apreciará más adelante, *“El Pacto por México”* adquiere para cada persona un matiz distinto, para unos se traduce en el fortalecimiento de las instituciones y por lo tanto, en la gobernabilidad del país, mientras que para otros, los intereses de los ciudadanos por encima de los partidos. Es decir, la coincidencia de quienes participaron en este proceso de acuerdo político y en su análisis, fue que las condiciones socio-políticas ameritaban la búsqueda del consenso entre los partidos y la ciudadanía.

Por su parte, en el texto *“La necesidad Histórica del Pacto por México”*, el entonces Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, Aurelio Nuño resaltaba:

México tiene una sociedad diversa que se ve reflejada en la pluralidad del Poder Legislativo, así como en los distintos gobiernos de sus entidades federativas y municipios. Hoy, ninguna fuerza política puede pretender imponer por sí sola su visión de gobierno, pero las diferencias políticas y la legítima aspiración de acceder al ejercicio del poder mediante el voto, no deben impedir que se generen acuerdos que coloquen los intereses de los ciudadanos por encima de cualquier interés partidario (2014: 43).

Por ello, consciente del momento histórico que vive nuestro país, el presidente Enrique Peña Nieto construyó los consensos necesarios para reformar las instituciones económicas y sociales de México. [...] Este Pacto fue el acuerdo político de mayor envergadura en las últimas décadas, similar en su alcance al de los célebres Pactos de la Moncloa de la transición española (2014: 44).

Aunque las circunstancias de México no fueron las mismas que las de España, se muestra la coincidencia del acuerdo político en aras de la democracia ya que los Pactos de la Moncloa, en opinión de Mercedes Cabrera (2011:107), son considerados un hito en la transición española hacia la democracia, ya que fortalecieron el consenso político para aprobar la Constitución, y vinieron apremiados por la urgencia de resolver las peores consecuencias de la crisis económica, que amenazaban con desestabilizar el proceso político.

Por lo que en ambos casos, la primordial similitud entre estos acuerdos políticos fue la necesidad del consenso partidario a favor de la estabilidad política, ideal que prevaleció en voz de los principales actores políticos. En concordancia con lo anterior, el Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, señaló sobre “*El Pacto por México*”:

El diagnóstico mostraba que el sistema político mexicano debía ser más dinámico, transparente y competitivo; que era necesario transitar de una concepción democrática limitada a las formas de acceso al poder, a una que atendiera también las formas en que éste se ejerce. Así, se incluyó un apartado en la agenda del Pacto por México que contempló un conjunto de “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”. El punto de partida era que: “La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que

ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático (Osorio, 2014: 16).

Como afirma Camou (2001: 51), el logro de la gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos institucionales, previsibles y aceptados entre las elites dirigentes y una mayoría significativa de la población, orientados a resolver y aceptar ciertas soluciones a los problemas de gobierno. Lo anterior se resalta para darnos cuenta de la importancia de que una mayoría ciudadana “significativa” se involucre en los asuntos públicos bajo la premisa de la confianza.

A partir de las elecciones presidenciales de 2006, la contienda electoral entre el PAN y el PRD incrementó la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas. Aunado a esta circunstancia, ante una izquierda escindida y con serias complicaciones en sus elecciones internas, Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD aseguró: *La firma del Pacto por México ha sido un gran aliento para forjar escenarios de confianza entre los diferentes partidos políticos. Por primera vez, se abrió ante la sociedad y el mundo entero esta oportunidad histórica para construir acuerdos entre fuerzas políticas nacionales representativas de nuestra pluralidad* (Zambrano, 2014: 57).

Al respecto, sobre las democracias pluralistas, Dahl argumentaba que si un sistema electoral competitivo se caracteriza por una multiplicidad de grupos o minorías, que defienden con suficiente intensidad diversas posiciones, entonces los derechos democráticos estarán protegidos y evitarán las desigualdades con mayor garantía que las solas disposiciones legales y constitucionales (Held, 2006: 236). Sin embargo, cita como ejemplo los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña, países que cuentan con condiciones económicas y sociales distintas a las de México.

A pesar de las condiciones diferentes de nuestro país a las de países desarrollados, nuestra pluralidad política permitió incorporar demandas de la izquierda, como la promoción de la participación ciudadana y la reforma al entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral.

Como era de esperarse, el partido de izquierda se centró en la materia electoral dentro de la reforma política, por ello recalcó lo siguiente:

Y un gran tema es el de la necesidad de una autoridad electoral nacional. A juicio nuestro como PRD, este tema que tiene que ver con el papel de los órganos electorales locales, se ha constituido como el principal obstáculo para el desarrollo y consolidación de la transición democrática en el momento actual, dado el control que sobre estas instituciones han ejercido los distintos gobernadores, sobre todo después de la alternancia política nacional del año 2000. Tengo la convicción de que el desarrollo democrático nacional se entrampó en los estados de la República. Y que hoy, la República Federal paradójicamente, para dar un salto hacia adelante, debe concentrar la totalidad de las elecciones federales y locales en una sola autoridad nacional electoral.

Allí está hoy el nudo de la transición para responder al reto de reforma o regresión. Apuesto, desde luego, a que podamos seguir construyendo acuerdos por el bien de la gobernabilidad democrática de México (Zambrano, 2014: 59).

En el mismo tenor, Gustavo Madero (2014: 355), presidente del PAN, expresó: *Luego de 15 años de gobiernos divididos, sin mayorías legislativas, se ha venido acumulando un preocupante rezago de cambios institucionales que permitan superar nuestros desequilibrios, nuestros lastres y, al mismo tiempo, aprovechar nuestras oportunidades y nuestro potencial al máximo posible.*

En efecto, “*El Pacto por México*”, y particularmente su numeral cinco “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, reconoció que la pluralidad ideológica era una realidad innegable de nuestro sistema político contemporáneo, y por ello, como mencionó el entonces Secretario de Acción Social del CEN del PRI, Samuel Aguilar



(2014:168): *La clase política debe ser generadora de una mejor y mayor cultura política de participación, y también de confiabilidad. Además de reformas que actualicen mecanismos e instituciones, la actuación tanto de la clase gobernante como de los ciudadanos y de la oposición, se ajustan no solo con reformas, sino con nuevas prácticas y una cultura democrática.* Para este autor (Aguilar, 2014:166), la gobernabilidad, representación y confiabilidad, son valores que debemos de tener siempre como objetivos del sistema electoral, ya que facilitan:

1. La formación de gobiernos legítimos.
2. La representación auténtica de las preferencias del electorado (que en un régimen democrático de respeto a los derechos humanos tiende a la pluralidad).
3. La generación de un sistema de partidos vinculados y transparentes con la sociedad.
4. Brindar a los votantes instrumentos de control y de rendición de cuentas sobre sus representantes.
5. La confianza de los ciudadanos, que los lleva a ejercer su derecho de voto, y que ha sido respetada en términos de equidad y justicia en la contienda.

Es un hecho que, dado el estudio de los regímenes democráticos, se desprendan cada vez más componentes teóricos; por ello, no por casualidad autores como Larry Diamond, Marc Plattner y Duhem (en Duhem, 2006: 60-61) retoman a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana como dimensiones de la calidad de la democracia.

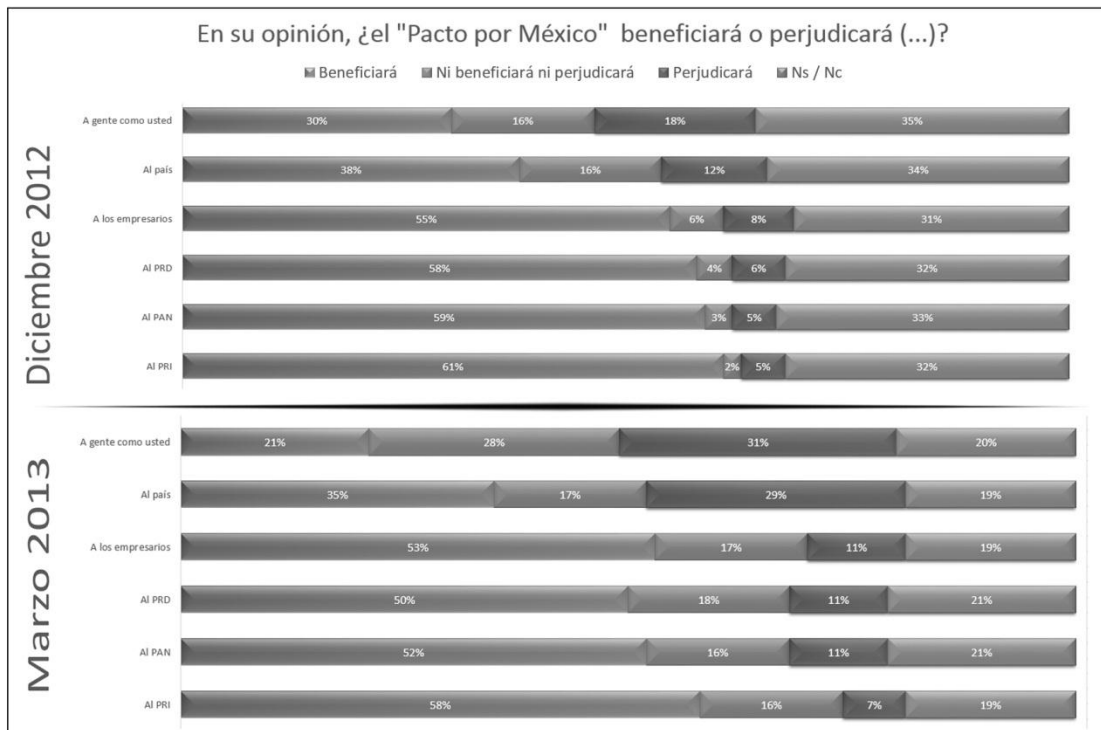
En este sentido, la democracia para Schumpeter es importante porque legitima la posición de aquellos con autoridad puesto que asumía que la votación implicaba la creencia de que las políticas o las instituciones políticas eran aceptadas, esto es, legitimadas (Held, 2006: 223).

Cabe destacar que, sobre la confianza, valor fundamental de la democracia, el *Adéndum* al pacto, que se firmó el 7 de mayo del 2013, Samuel Aguilar (2014:168) reitera: *Vale la pena rescatar que en la firma del Adéndum al Pacto por México, se habla de “preservar” el entorno político de “confianza” y se establecen 4 principios para ello: 1) Sobreponer el interés del país y de los mexicanos a cualquier interés partidario o individual, 2) Cumplir la palabra empeñada, 3) Profundizar la transparencia y 4) Actuar bajo estricto apego a la Constitución y a las leyes que de ella emanan.*

Resulta interesante este refrendo de sobreponer el interés del país y los mexicanos por el partidario pues Held afirma que si los políticos se apartan del consenso o persiguen activamente sus propios objetivos, sin tener en cuenta las expectativas del electorado, fracasarán casi con toda seguridad en cualquier tentativa de permanecer en el poder (Held, 2006: 238).

A pesar de que al *Adéndum* se le calificara como un blindaje electoral, puesto que se firmó antes de las elecciones del 7 de julio de 2013, éste reforzó la idea de la confianza entre los actores políticos y la ciudadanía, reavivó el consenso entre los partidos firmantes, y los planteamientos sobre la participación ciudadana. Lo anterior, debido a que tres meses antes, la empresa Parametría (2013) realizó encuestas en las que detectó que el acuerdo político que recién se había sido firmado, sólo el 30% de los ciudadanos se sentía benefactor del mismo, sin embargo, para marzo de 2013 ésta percepción disminuyó a 21%, como se aprecia en el siguiente gráfico.

### Gráfico 4. ¿A quién beneficiará el Pacto por México?



Fuente: “El Pacto por México se Desgasta” (Parametría, 2013: 3). Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523>

Por su parte, el autor Jesús Silva Elizalde advierte que la democracia directa solo será efectiva e incentivará la participación, mientras las reglas sean claras, ofrezcan fácil acceso al ciudadano, y esté confiado en la estructura y operatividad de sus instituciones resguardadas por el pleno Estado de Derecho (2014: 212); y sobre *El Pacto por México* pronunció (2014:208):

México cuenta hoy con una sociedad plural, que comienza a organizarse en la búsqueda de vías para una participación ciudadana que vaya más allá de lo electoral, alternativas que ofrezcan una interacción dinámica para la generación de las respuestas y los resultados que los ciudadanos no han encontrado en la democracia representativa. En este sentido, ha comenzado el debate para la implementación de mecanismos de democracia directa que permitan a la sociedad, influir en los procesos políticos incentivando la participación en los mismos. La importancia de estas

herramientas democráticas, se advierte al enunciarlas en el compromiso 93 del Pacto por México. El contenido del compromiso 93 radica en la creación de las leyes reglamentarias de la Reforma Política, en particular, sobre los instrumentos de democracia directa, como las iniciativas ciudadanas y la consulta popular, además de la iniciativa preferente y las candidaturas ciudadanas adheridas, el texto constitucional en 2012.

La consulta popular, verificará si se establecieron reglas precisas y claras para ejercer el derecho a participar, si no fue así, de entrada ya hay un elemento que resta a la participación y por lo tanto, a la confianza.

Por lo que hace a este tema, en su aportación *Cartas ciudadanas*, la senadora Cristina Díaz (2014:203), señala:

La consulta popular, un mecanismo de participación democrática, que debe verse no solo como una opción que tienen los ciudadanos para participar en la toma de decisiones (que sí lo es), sino como un mecanismo de comunicación continua entre los representantes y representados para legitimar esa toma de decisiones.

Las consultas populares, no deben ser entendidas como mecanismos que sustituyan las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva, sino como una figura complementaria de la democracia representativa.

Así, consecuentes con la realidad, se reconocieron y asumieron riesgos desde el Poder Ejecutivo para lograr por unanimidad reformas que durante años quedaron pendientes o simplemente se evitaba el debate, en particular, resaltó la reforma constitucional que permitió incorporar la consulta popular como un mecanismo de participación democrática.

#### 4. “El Pacto por México” a la luz de la Teoría de la Legitimidad del Estado

Una vez que ya quedó descrita en breve, la crónica de lo que fue el Pacto por México y la expectativa de los firmantes encaminada a la gobernabilidad democrática resulta

complejo aseverar que cumplió con esta premisa ya que el concepto implica varios factores. En este sentido, una gobernabilidad democrática aceptable debe contar las características siguientes (Anderlini y Naraghi, s.a.: 1):

1. Participativa: Alienta una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.
2. Orientada al consenso: Busca obtener decisiones basadas en el acuerdo general.
3. Transparente: El proceso de toma de decisiones políticas está abierto a examen.
4. Receptiva: Escucha y responde a las necesidades de los ciudadanos.
5. Efectiva y eficiente: Suministra servicios básicos.
6. Equitativa e inclusiva: No excluye sectores de la población, en especial los más vulnerables o marginados.

Por su parte el Banco Mundial, identifica seis indicadores de una “buena gobernabilidad” democrática para ayudar a los países a identificar sus áreas de debilidad y volver más eficaces la construcción de sus capacidades y estrategias de asistencia (Anderlini y Naraghi s.a.: 2):

1. Participación y obligación de rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Eficacia del gobierno.
4. Calidad reglamentaria.
5. Estado de Derecho.
6. Control de la corrupción.

Se desprende de estos indicadores que una buena “gobernabilidad democrática” es la clave para el desarrollo democrático a largo plazo en las naciones que incluya iniciativas encaminadas a la democratización y la descentralización, la introducción de elecciones libres e imparciales, una política de participación, el desarrollo de una

sociedad civil independiente, garantías constitucionales de una prensa libre e independiente, y el respeto por el Estado de Derecho.

El debate conceptual de la gobernabilidad se dio en los setenta, al igual que la teoría denominada “crisis de la legitimidad” desarrollada principalmente Habermas (1976) y que pareciera que ha perdido vigencia pero algunas de las premisas son coincidentes con la realidad política de nuestro país, en concreto en lo que atañe a la descrecimiento del sistema político y el desbordamientos de los conflictos sociales.

Utilizando la categorización de Held, podemos estar en presencia de una “crisis de potencial transformador”, en donde se observa un claro desgaste del centro o principio organizativo de una sociedad, la erosión o destrucción de aquellas relaciones sociales que determinan el ámbito y los límites del cambio de la actualidad política y económica (Held, 2006).

Las dos teorías que explican la crisis del Estado democrático moderno son:

- a) La teoría del “Gobierno Sobrecargado”
- b) La teoría de la “Crisis de Legitimidad”

**a) La teoría del gobierno sobrecargado.** Sustentada por pensadores de la denominada corriente pluralista -Brittan, King, Norhaus, Rose- (Held, 2006: 276) asume:

- Las relaciones de poder en términos de fragmentación (una plural confluencia de actores sociales se distribuye los espacios de poder).
- Los resultados políticos están determinados por presiones. Los gobiernos median y deciden entre distintas demandas.
- Aumentan las expectativas, unidas a niveles de vida más elevados.
- Las aspiraciones son reforzadas por una “menor diferencia” producto de una creciente riqueza y de una asistencia social, sanidad y educación gratuita.

- En esta circunstancia los diferentes grupos presionan fuertemente a los dirigentes políticos y a los gobiernos para que satisfagan sus intereses y ambiciones particulares.
- Los políticos prometen demasiado, a menudo más de lo que pueden cumplir.
- Los gobiernos ejecutan políticas de apaciguamiento.
- Crece el número de organismos estatales de grandes proporciones
- El Estado pierde la capacidad de gestionar eficazmente (centralismo ineficaz).
- El crecimiento del Estado termina por asfixiar a la iniciativa privada.

**b) La teoría de la crisis de legitimidad del Estado.** Sustentada fundamentalmente por -Habermans (1976) y Offe (1984)- (Held, 2006: 276) sostiene que:

- Parte de un punto de vista marxista: se produce una competencia entre partidos por el poder político; la acción del Estado está limitada por la acumulación privada de capital.
- La economía se organiza mediante la apropiación privada de recursos que se producen socialmente.
- La economía es inestable y en consecuencia el crecimiento se ve interrumpido por la crisis.
- El Estado intenta regular la economía y mantener el orden político.
- El Estado se ve obligado a cargar con una parte creciente de los costos de producción y asistencia social.
- Aumenta la complejidad del Estado, al igual que sus gastos sociales (centralismo - paternalismo).
- Aparece la recurrente crisis fiscal, colapsa la hacienda pública, alta inflación (crisis del Estado del Bienestar).
- Se presentan permanentes dificultades al tratar el gobierno de aplicar políticas coherentes, lo que se traduce en: políticas expansivas, políticas restrictivas, variaciones en el uso de las políticas de renta. “Crisis de racionalidad” o “crisis de la administración racional”.

- Decrece la confianza en el sistema político, creciendo, por el contrario, las demandas sobre él.
- Aparece la crisis de legitimidad y motivación. Los conflictos sociales pueden desbordar a las instituciones de dirección y control político existentes.
- Pueden presentarse intentos autoritarios de control de las demandas (“Estado Poderoso”), con la subsecuente represión política.

Ambas teorías, coinciden en ciertos aspectos claves pero nos parece que la segunda encaja con las circunstancias similares que dieron origen al Pacto por México, además por lo equivoco que resulta el concepto de legitimidad, Held (2006: 223) ofrece un listado de lo que podemos consentir o aceptar porque:

1. No hay otra elección (siguiendo órdenes o la corrección)
2. Nunca se ha pensado sobre ello y se hace como se hizo siempre (tradicción)
3. Nos da igual una cosa que otra (apatía)
4. A pesar de que no nos gusta la situación, no podemos imaginar realmente las cosas de otro modo y aceptamos lo parece ser el destino (consentimiento pragmático)
5. Estamos a disgusto con las cosas tales como son, pero a pesar de ello, las acatamos, con el fin de garantizar un fin porque a largo plazo nos conviene (aceptación instrumental o acuerdo condicional).
6. Por las circunstancias y con la información disponible en el momento, llegamos a la conclusión de que es bueno, correcto o adecuado para nosotros como individuos o miembros de una colectividad: es lo que nosotros genuinamente debemos o deberíamos hacer (acuerdo normativo)
7. Es lo que en circunstancias ideales habríamos aceptado hacer (acuerdo ideal normativo)

El grafico siguiente, muestra de manera esquemática los tipos de motivación que conducen a la legitimidad, el Pacto por México, fue un acuerdo que produjo varias reformas constitucionales y legales que avalaron las principales elites políticas con la





## Reflexiones finales

El Pacto por México era un vía necesaria para reestablecer primero, el diálogo entre los partidos políticos a fin de consensuar sus intereses, segundo, la confianza ciudadana en el sistema de partidos y finalmente contener las manifestaciones sociales comenzaron a gestarse por el descontento social de las elecciones presidenciales del 2006 y 2012.

Siguiendo a Dahl, en el sentido de que el poder está disperso y no es acumulativo, pues numerosos grupos de la sociedad que representan intereses diversos, lo comparten e intercambian (Held. 2006: 236), este acuerdo político nacional produjo ese intercambio de temas para cada partido político y sustancialmente la incorporación al andamiaje jurídico de los mecanismos de democracia directa.

Si bien en el discurso político lo que buscaban los actores que abanderaron el Pacto por México, era la gobernabilidad democrática, concepto que es muy amplio y que hay estudios que amplían su campo de acción, para nosotros solo se legitimaron las acciones a emprender por el gobierno entrante con el respaldo de los otros partidos políticos.

Cabe señalar que no es el Estado o gobierno lo que permite gobernar una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, sino la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad (Camou, 2001: 31).

El descontento social era tan evidente que se percibía un ambiente hostil que amenazaba la el regreso del PRI a la presidencia, pero fue un acierto pactar para ganar, porque como bien afirma Camou, es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean complementadas con una serie de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de

instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad (Camou, 2001: 51).

En este contexto se dio la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana, para gozar de legitimidad y cumplir con uno de los tantos requisitos de la gobernabilidad democrática que es la participación ciudadana o democratización de la democracia. Ahora queda pendiente evaluar el funcionamiento de dichos mecanismos que nos permitan acreditar la participación real de los ciudadanos y su influencia en la toma de decisiones.

## **Bibliografía**

Arámbula Reyes, A. (2007). Ley para la reforma del Estado. De la presentación de la iniciativa a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Escamilla, A. (2014). “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete en México”, XXV Congreso Internacional de Estudios Electorales, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, San José, Costa Rica. 17 de julio.

Anderlini, Elizabeth Powley y Sanam Naraghi, (s.a), Democracia y Gobernabilidad, Recuperado de <http://botmaster.ru.caucasusbusiness.net/sites/default/files/library/TKDemocracySpanish.pdf>, (Consultado el 27 de mayo de 2016)

Aguilar Solís, S. (2014). ¿Otra Reforma Electoral? En A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 165-170). México: Miguel Ángel Porrúa.

Alvarado Arce, F. (2015). *Balance del Pacto por México*. G. Flores Velasco (coord.), México, D.F.: Literatura y Alternativas en Servicios Editoriales S.C. Recuperado de [http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance\\_Francisco\\_Alvarado.pdf](http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance_Francisco_Alvarado.pdf) (consultado el 09 de enero de 2016)

Cabrera, M. (2011). Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 81-110. Recuperado de <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj0ruzn1MLOAhVLSCYKHaRnAf4QFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3741463.pdf&usg=AFQjCNFyoBOSIQXEO5zIbN2opbDPG2JGow&bvm=bv.129422649,d.eWE> (consultado el 27 de enero de 2016).

Calderón, F. (2001). Gobernabilidad, competitividad e integración social. En: A. Camou (coord.). *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 261-277). México, D.F.: Plaza y Valdés.

Camacho, C. (2014). Presidencia por democrática y Pacto por México hacen al Estado eficaz. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 47-49). México: Miguel Ángel Porrúa.

Díaz, C. (2014). Cartas ciudadanas. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 199-206). México: Miguel Ángel Porrúa.

Duhem, M. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano*, 21(140), 58-66. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32514006.pdf> (consultado el 15 de enero de 2016).

Held, D. (2006). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial.

Madero, G. (2014). La Reforma Político Electoral: triunfo histórico de los mexicanos. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 335-340). México: Miguel Ángel Porrúa.

Nuño, A. (2014). La necesidad histórica del Pacto por México. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 39-46). México: Miguel Ángel Porrúa.

Osorio, M.A. (2014). Presentación. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 15-21.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado* Providencia. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

Silva, J. (2014). Mecanismo de democracia directa. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 207-212). México: Miguel Ángel Porrúa.

Zambrano, J. (2014). Reforma Política o regresión. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp.57-59). México: Miguel Ángel Porrúa.

### **Legislación, jurisprudencia y material jurídico**

*Atlas de Resultados Electorales 1991-2012, Instituto Federal Electoral.* Recuperado en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#> (consultado el 17 de febrero de 2016).

*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, Diario Oficial de la Federación 2016.* Recuperado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) (consultado el 19 de febrero de 2016).

*Ley para la Reforma del Estado, Diario Oficial de la Federación.* Recuperado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lre/LRE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lre/LRE_abro.pdf) (consultado el 13 de febrero de 2016)

*Manifiesto por una Presidencia Democrática.* Recuperado en <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781> (consultado el 29 de enero de 2016).

*Pacto Por México.* Recuperado en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consultado el 29 de enero de 2016).

### **Hemerografía**

Carbonell, M. (14 de enero de 2013). Pacto por México: hacia una sociedad con plenos derechos. *Este País.* Recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/articulos\\_periodicos/Pacto\\_por\\_M\\_xico\\_hacia\\_una\\_sociedad.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Pacto_por_M_xico_hacia_una_sociedad.shtml) (consultado el 19 de enero de 2016).

Merlos, A. (11 de abril de 2007). En México la democracia no es sinónimo de igualdad: Sartori. *El Universal.* Recuperado en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/150048.html> (consultado el 22 de enero de 2016).

Niembro, R. (15 de febrero de 2013). El Pacto por México frente al Congreso. Una lectura constitucional". *Nexos.* Recuperado en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=239> (consultado el 05 de febrero de 2016).

Ugalde, L.C. (04 de noviembre de 2014) ¿Por qué fracasó la consulta popular? *El Financiero.* Recuperado en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/por-que-fracaso-la-consulta-popular.html> (consultado el 18 de febrero de 2016).

### **Información Estadística**

*Encuesta El Pacto por México se desgasta,* (Parametría 2012). Recuperado en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523> (consultado el 09 de enero de 2016).