

***Presupuesto público sin participación ciudadana.
La necesidad de un cambio institucional en México
para la consolidación democrática¹***

***Public Budget without Participation
The Need for Institutional Change to Consolidate Democracy in Mexico***

Karla Valverde Viesca*

Enrique Gutiérrez Márquez**

Flor de María García Sánchez***

Recibido el 6 de febrero de 2013

Aceptado el 12 de marzo de 2013

RESUMEN

En los últimos treinta años, México ha avanzado en la consolidación de un marco institucional

ABSTRACT

Over the last thirty years, Mexico has undergone an important consolidation of its

¹ Este artículo se deriva del trabajo de investigación colegiado *Citizens, Mayors and Democracy in the City*, coordinado por la Dra. Joanna Howard del *Centre for Urban and Public Policy Research* de la Universidad de Bristol, con la colaboración del Centro de Estudios Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora e Investigadora del Centro de Estudios Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad, (México). Entre sus publicaciones destacan: *Teorías y problemas contemporáneos. Reflexiones desde la ciencia política* (2009), *Élites y desarrollo* (2010) y *Dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales del cambio climático* (en prensa). Miembro de diversas asociaciones académicas nacionales e internacionales: Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política (donde actualmente es Presidente del Comité Directivo), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la International Political Science Association. Correo electrónico: viesca@unam.mx

** Maestro en Estudios Políticos y Sociales y Doctor en Ciencias Sociales con orientación en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador en la Universidad Iberoamericana, (México). Fue Consejero Electoral Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal en 2003, 2006 y 2009. Actual Consejero Electoral del IFE en el Consejo Local del Distrito Federal. Sus líneas de investigación son: procesos políticos y elecciones, instituciones electorales y Presupuestos Públicos Federales. Fundador del Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política. Entre sus publicaciones recientes destacan: *Para qué sirve el poder legislativo en México* (2007), "Elecciones Federales 2009. Una mirada desde los Consejos Distritales" (2009), "Construcción de ciudadanía y mejora en los procesos de elección política. Entre el escepticismo y la desconfianza" (2012). Correo electrónico: enrique.gutierrez@uia.mx.

*** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente realiza su tesis con la investigación *El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?* Estudió el Diplomado *Los Derechos Humanos y la reforma constitucional del 10 de junio del 2011*, impartido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la H. Cámara de Diputados LXI Legislatura. Participó como Consejera Electoral del Distrito Electoral XXVIII del Instituto Electoral del Distrito Federal en el proceso electoral 2011-2012. Correo electrónico: garciasanchezflordemaria@gmail.com

particularmente centrado en el ámbito político electoral. De forma paralela, este proceso de liberalización política fue acompañado por una importante transformación y liberalización económica financiera. Sin embargo, la realidad mexicana confirma que ambos procesos resultan insuficientes sin un adecuado tratamiento de los problemas sociales. En efecto, el tránsito de un sistema político sin competencia hacia uno de corte democrático no garantiza mejores condiciones de vida para la población en general; entre otras cosas, porque la participación de la ciudadanía en diferentes ámbitos de la vida pública es prácticamente nula. En este trabajo se reflexiona en torno a la participación ciudadana como mecanismo democrático fundamental. En particular se resalta el ejemplo de los presupuestos públicos participativos como elementos que contribuyen en la consolidación y mejora de la calidad de la democracia, pero cuyo impacto (tal y como lo revelan los ejercicios de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México) es aún incipiente.

Palabras clave: presupuesto público participativo; participación ciudadana; democracia.

institutional framework, focused primarily on the electoral and political system. This process of political change was accompanied by a significant transformation and liberalization of the financial and economic system. Mexico's current situation proves that both processes do not yield satisfactory results when social problems are left unattended. In fact, the transition from a noncompetitive political system to a more democratic one, has not guaranteed better living conditions for most of the population, in part because there is practically no participation in public life on behalf of most of the citizenry. This article reflects on the fundamental importance of citizens' participation in democracy. Particular attention is paid to public participative budgets as factors which may contribute to democracy's consolidation and quality, but which have had negligible impacts thus far as is illustrated by public participative budgets initiatives that have been held in Mexico City.

Keywords: Participatory Public Budget; citizen participation; democracy.

Introducción

El largo proceso de democratización iniciado en México desde hace varias décadas, se presenta hoy como el sustento de un reconocido avance en materia electoral. Pese a este logro, las perspectivas del horizonte democrático terminan por diluirse ante el espectro de fenómenos permanentes que dan cuenta de la compleja pluralidad del entramado social, el progresivo deterioro de la economía y la profunda desigualdad social que caracteriza al país. Datos recientes dados a conocer por el *Informe de Pobreza de 2010-2012*, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revelan que en México, aunque el número de personas en pobreza extrema descendió de 13.0 a 11.5 millones, aquéllas que vi-

ven en situación de indigencia aumentó, al pasar de 52.8 a 53.3 millones. En lo que respecta a los estudios sobre carencias sociales, la mayoría de la población padece al menos una de ellas y sólo el 19.8 % no vive en condiciones de pobreza ni se encuentra en situación de vulnerabilidad (CONEVAL, 2013).

En efecto, México es un ejemplo claro donde los marcos institucionales resultan insuficientes para irrumpir el círculo vicioso entre sociedades más democráticas, más desiguales y menos participativas (Boutros-Ghali, 2003: 11) puesto que al estar excluidos de la economía y de la sociedad, la mayoría de sus habitantes no participan y cuando lo hacen, es en el contexto de un marco formal pero sobre la base de que su influencia política es y será intrascendente (CEPAL, 2000). Las cifras en México confirman esta necesidad por articular gobiernos democráticos con desarrollo social, en términos de la calidad de vida para su población.

Sobre las democracias latinoamericanas en general, existen algunos esfuerzos por determinar el grado de su evolución. Al respecto, destaca la construcción de dos Índices básicos propuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a través del documento *Primer Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (PNUD, 2004), el Índice de Democracia Electoral (IDE) y el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD).

Con base en datos obtenidos por el Índice de Democracia Electoral, las democracias en Latinoamérica pueden definirse como *democracias electorales*. Esto es, democracias celebran elecciones periódicas, en sociedades donde la distribución del ingreso se define por la inequidad y la desigualdad. En términos de ciudadanía social, lo anterior significa que existe un conjunto de la población sin posibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos, puesto que la exclusión y la diferencia social impiden promover una democracia de ciudadanía. Esta última, entendida como aquella que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social. En relación con el Índice de Apoyo a la Democracia, los resultados reflejan tres tendencias generales. Una primera pauta define la existencia de una preferencia de los ciudadanos relativamente baja por esta forma de gobierno. Una segunda directriz revela una valoración de la ciudadanía por encima de la democracia e incluso el retiro de su apoyo a un gobierno democrático, si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos. La tercera tendencia identifica que en los países con menores niveles de desigualdad, los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia, aunque prefieren expresarse a través de organizaciones que no estén vinculadas con la política.

Además de estos esfuerzos, es importante mencionar que al inicio de este siglo, los países del mundo firmaron la Declaración del Milenio donde buscaron alcanzar los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Pese a esta voluntad de cooperación internacional, los avances en términos de reducir a la mitad la pobreza extrema; disminuir la cantidad de muertes infantiles; proveer educación a todos los niños y niñas del mundo; reducir la cantidad

de enfermedades infecciosas y forjar una nueva alianza mundial para obtener resultados, han sido limitadas (CEPAL, 2012).

Actualmente, los debates sobre la calidad de la democracia y aquellos que establecen una relación entre su efectividad y la consecución del desarrollo, no están agotados. Sin embargo, parece existir un consenso que reconoce que la participación ciudadana es un eslabón indispensable en el vínculo entre ambos. Es decir, un mecanismo que puede promover la intervención de los ciudadanos en los problemas públicos y con ello mejorar la calidad de vida de las sociedades.

Presupuesto Público Participativo como cambio institucional para la consolidación democrática

A lo largo de los últimos años y en toda América Latina, se han ido desarrollando prácticas democráticas novedosas. Los Presupuestos Participativos (PP), experiencia de renovación democrática y de gestión pública, surgido en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, es hoy una práctica emblemática. Al cosechar excelentes resultados de participación, recaudación fiscal y mejoramiento en las condiciones de vida de la sociedad, esta experiencia llamó la atención mundial siendo galardonada por la ONU-HABITAT hacia mediados de los años noventa.² A partir de lo anterior, se han desarrollado en todo el mundo prácticas de PP en los distintos niveles de gobierno, sobre todo en ámbitos locales. Estos mecanismos buscan garantizar los derechos de ciudadanía para importantes sectores de población históricamente excluidos, a la vez que intentan reformar la legitimación de la toma de decisiones. Entre los ejercicios latinoamericanos destacan aquellos promovidos en ciudades como Montevideo y Buenos Aires (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Avritzer y Navarro, 2003; Baierle, 1998; Gret y Sintomer, 2003).

En el marco de los problemas de la gobernabilidad y la legitimidad democráticas que define a muchos países en la actualidad, resulta indispensable regresar la mirada hacia aquellas propuestas innovadoras que han puesto de manifiesto la existencia de límites, tanto desde el punto de vista político y operativo/administrativo como del legal. Entre otras cosas, porque algunos suponen que el PP parece contraponerse de manera alternativa y excluyente con el ejercicio de una democracia meramente representativa.

² El Programa de Gestión Urbana de la ONU en su sección para América Latina, lo seleccionó como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública y fue distinguida como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo. Así mismo, en la Conferencia Mundial de la ONU sobre Problemas Urbanos HABITAT II, celebrada en Estambul en junio de 1996, ésta experiencia fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales.

El falso dilema: ¿democracia participativa vs. democracia representativa?

Para algunos autores, la actual crisis en los sistemas de representación política no deriva sólo o fundamentalmente de problemas coyunturales de la economía, de la presencia de políticos corruptos o de otros fenómenos que puedan ser característicos de nuestra época, sino que tiene mucho que ver con la forma en que las instituciones representativas fueron diseñadas y el modo en el que actualmente funcionan (Abascal, 2004). Para Gargarella (2005), algunos supuestos asumidos en los orígenes del sistema representativo resultarían contradictorios con ciertas ideas que en nuestros días gozan de gran aprobación; como aquella según el cual la participación de las mayorías en los asuntos públicos es valiosa y por ello ha de ser incentivada. O bien, aquella que sostiene que la discusión colectiva mejora la calidad de las decisiones que deben tomarse.

Autores clásicos sobre la teoría democrática (Held, 2000; Dahl, 1999), han reformulado sus puntos de vista frente a tres sucesos que se han generalizado: la crisis que vive la representación política; la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y la poca efectividad en las decisiones de gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad.

En el debate actual, parece existir un acuerdo para aceptar que la crisis de representación política afecta a la calidad de las democracias. Esta situación pudiera explicar dos sucesos importantes. El primero, circunscrito al ámbito teórico y al debate, reivindica la democracia participativa en contra de la democracia representativa (Santos, 2003). El segundo, asociado con el comportamiento de la sociedad en países con sistemas de democracia representativa, revela un incremento en la abstención electoral pero también un ascenso en la desconfianza de los ciudadanos hacia los representantes y, en general, de lo que podríamos llamar lo político y lo público. Al respecto, estudios que evalúan la percepción de corrupción en el gobierno desde la visión del ciudadano, como el *Índice de Percepción de la Corrupción* elaborado por Transparencia Internacional (2013), indican que dos terceras partes de los 175 países participantes obtuvieron (en una escala del 0 al 100), una calificación menor de 50 con lo cual no sólo se evidencia que la corrupción es un serio problema, sino que se traduce en altos índices de desconfianza.

En síntesis, más que cuestionar si la democracia participativa se contrapone con la democracia representativa, es oportuno reflexionar si la actual crisis de la democracia puede resolverse por medio de la sustitución de mecanismos de democracia directa. O por el contrario, si es necesario cerrarle la puerta a estos mecanismos, por la idea arraigada en muchos de los Estados modernos de que la toma de decisiones políticas unida a la complejidad creciente de nuestras sociedades, impide el establecimiento de un sistema de democracia directa basado en sus dos componentes centrales: la asamblea deliberativa de los ciudadanos sin intermediarios y el referéndum.

Para hacer frente a esta situación, desde finales de los años ochenta, algunos gobiernos locales y regionales latinoamericanos han buscado reinventar y reformular la relación entre

gobierno y sociedad (Dunn, 2005; Held, 2000). En particular, se busca reforzar los vínculos entre las decisiones políticas y los ciudadanos mediante la articulación de mecanismos y de toma de decisión orientados a superar el actual divorcio entre los ciudadanos y las decisiones de gobierno. Esta propuesta se cristaliza en la experiencia del PP, que entre otras cosas, refuerza la consolidación de la democracia al incorporar a la ciudadanía en las tareas de vigilancia y control del gobierno.

Gobiernos locales y desarrollo: la institucionalización del Presupuesto Participativo a partir de Porto Alegre

En el gobierno municipal de la ciudad de Porto Alegre, Brasil, nace en 1989 la idea y la puesta en práctica del PP como resultado de una propuesta informal del Ejecutivo, donde invitaba a los ciudadanos para que les informaran sobre sus necesidades más urgentes para poder así incluirlas en el presupuesto (De Souza y Tarso, 1999). A partir de esta experiencia, se perfeccionó el modelo con la intensa participación de la ciudadanía, hasta institucionalizarse en la cultura política de la ciudad, superando el cambio de partido en el gobierno en el año 2005 (Gobierno de Porto Alegre, 2012).

Dada la importancia de la experiencia de Porto Alegre, resulta relevante conocer el diseño que se utiliza y recordar la existencia de múltiples experiencias que, si bien retoman la idea promovida en Porto Alegre de incorporar la participación de los ciudadanos en la distribución de los recursos, adaptan su instrumentación acorde a sus condiciones específicas. Teniendo en cuenta lo anterior y a partir de los resultados en la localidad brasileña, es posible identificar al menos ocho etapas fundamentales que definen el proceso en la mayoría de los presupuestos diseñados en América Latina (Albores, 2004):

1. *Reorientación del espacio para el diseño presupuestal.* El PP, se organiza a partir de la consideración política de que no es el gobierno y sus técnicos los que elaboran los presupuestos públicos y el plan de inversiones anual y plurianual de la ciudad. La definición de los PP se realiza a partir de la discusión y el diagnóstico técnico-político elaborado por tres ámbitos de intervención: la población en la base geográfica de la ciudad; la población a partir de sectores temáticos y el propio gobierno municipal. También se toma como referencia el instrumento de rendición de cuentas del grado de cumplimiento del presupuesto del año anterior, unido a las propuestas elaboradas por el gobierno para el ejercicio siguiente. Estos dos elementos, son los que dan inicio a un proceso de debate y de toma de decisiones en las asambleas ciudadanas de base territorial y de base temática (áreas de intervención pública).
2. *Organización de las asambleas territoriales y temáticas.* Para la definición de necesidades y la toma de decisiones se organizan asambleas territoriales y temáticas que funcionan

a través de rondas. En la primera ronda de asambleas territoriales y temáticas, se eligen delegados de asamblea (proporcionalmente al número de asistentes), repartidos entre las diversas candidaturas (en caso de existir varias de ellas). Estos delegados pasan a integrar el llamado Foro de Delegados de la región o temática. En una segunda ronda, los ciudadanos eligen de manera directa, en cada una de las regiones y temáticas, dos consejeros titulares y dos suplentes para representarlos en el llamado Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Cada una de las regiones y temáticas elige dos consejeros titulares y dos suplentes para representarlos en dicho Consejo. En este supuesto, la elección es también proporcional en función de las candidaturas presentadas.

3. *Definición de necesidades.* En las rondas de debate, calendarizadas y estructuradas a lo largo del año, las regiones y las asambleas temáticas eligen y priorizan jerárquicamente las obras y servicios, las políticas sectoriales de carácter horizontal y las obras estructurales para la ciudad.
4. *Participación del gobierno.* Las propuestas del gobierno en los debates se circunscriben, prácticamente, a documentar las previsiones de ingresos y gastos y a establecer el nivel de gasto imprescindible (gastos de personal, mantenimiento de los servicios públicos, actuaciones no previsibles.)
5. *Reglamento del Consejo del Presupuesto Participativo (COP).* El reglamento del Consejo es elaborado por el propio organismo en función de las propuestas y los debates ciudadanos y sin intervención del gobierno de la ciudad. En él se establece que el mandato de los consejeros es de un año de duración, pudiendo ser reelectos una sola vez consecutivamente.
6. *El papel de los ciudadanos.* A partir de este proceso de organización ciudadana, se delega su representación en los consejeros que integran el COP para que elaboren, en *cogestión* con el gobierno, el presupuesto público, las actuaciones plurianuales y el plan de obras y servicios del año siguiente.
7. *Mecanismos de control: Foro de Delegados Regional o Temático.* La representación delegada en el COP, puede ser revocada en cualquier momento por el Foro de Delegados Regional o Temático, convocado especialmente para este fin con un plazo de quince días de anticipación.
8. *Definición y aprobación del presupuesto.* Una vez concluido el proceso de rondas de asambleas territoriales y temáticas que han fijado las respectivas prioridades, el COP (con presencia de representantes del gobierno con derecho a voz), discute y delibera sobre la estructura presupuestaria teniendo en cuenta las prioridades fijadas regionalmente y temáticamente, así como las expuestas por el propio gobierno. Sobre la propuesta final decidida en el COP, un organismo técnico denominado Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) redacta la propuesta concreta para ser enviada al ámbito legislativo municipal y así proceder a su deliberación y aprobación en sede parlamentaria.

La institucionalización del PP representa una nueva forma de toma de decisiones y con ello, despierta un gran interés fuera de las estrictas fronteras donde se inició. Supone que las ciudades modernas sean, de alguna manera, actores políticos. En este sentido, el gobierno local debe de ser promotor, debe hacer, emprender, intervenir y no sólo administrar los servicios (Albores, 2004:12). Así, la propia actividad de los gobiernos locales puede contribuir a la eliminación –o al menos reducción– de las diferencias sociales.

Con la incorporación de los ciudadanos en un nuevo espacio público, el PP incentiva la creación de un novedoso centro de decisión que junto con el gobierno respalden la democratización y la acción política. Vale la pena mencionar que en algunos casos como Porto Alegre, este nuevo centro de decisión resultó fundamental para generar redistribución de ingresos y servicios, pero además, la gestión de los recursos públicos por parte de la ciudadanía ha impactado al hacer conciencia sobre sus derechos y las vías existentes para hacerlos válidos, al tiempo que ha coadyuvado en la solución de problemáticas en otros ámbitos políticos y sociales, entre los que destaca la desarticulación de redes del clientelismo político.

Presupuestos participativos en Europa

En el viejo continente los PP constituyen un doble reto. Por un lado, el conjunto de países presentan diferencias en cultura política, democracia y métodos presupuestarios, que impactan necesariamente en los diseños de los PP. Por el otro, existen muchas experiencias con pocos puntos en común. Es decir, el PP en Europa es muy heterogéneo.

A pesar de las diferencias y de las distintas modalidades que las experiencias instrumentadas hasta ahora revelan, es posible decir que los PP se asientan, por lo menos en tres criterios: la participación debe implicar discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad y no sólo a nivel del barrio; y debe repetirse con periodicidad (Sintomer, 2007; 204).

Ya que el PP es una innovación latinoamericana, al implementarse en las condiciones europeas, existen ciertas diferencias que se pueden resumir en seis características básicas:

1. En la mayoría de los casos hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas.
2. Son procesos que vienen desde arriba.
3. No son instrumentos de inversión de las prioridades sociales.
4. Están ligados con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy diferentes a los de América Latina.
5. Son procesos consultivos y no deliberativos.

6. El valor de la justicia social o distributiva y la progresiva eliminación del clientelismo, son valores importantes para las experiencias latinas. En Europa se centran más en democratizar la democracia y mejorar la gestión pública.

La historia de los PP europeos es muy reciente. La mayoría de las experiencias donde tuvieron sus inicios, datan de mediados de la década pasada e incluyeron ciudades pequeñas o medianas como Sevilla, Córdoba, Getafe, Albacete y Jerez de la Frontera en España; Roma XI y Venecia en Italia; Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania; Salford, en Inglaterra, y la región de Poitou-Charentes en Francia.

El incremento en el número de ciudades que han buscado incorporar esta experiencia en sus gobiernos locales, nos hace suponer que en los próximos años tendremos más elementos para el análisis a partir de sus resultados en el ámbito global.

Participación ciudadana y Presupuestos Participativos en la Ciudad de México

No es sino hasta la incorporación del término “governabilidad democrática” que es posible articular la participación de la ciudadanía en el propio desarrollo de las funciones gubernamentales. La gobernabilidad democrática surge como forma de superar la crisis de inmovilidad e incapacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales, a partir del reconocimiento y la incorporación de la sociedad a la cuestión pública (Prats, 2001).

La idea de corresponsabilidad y buen gobierno otorgan solidez y dinamismo al vínculo entre la ciudadanía y el gobierno, entendiendo como ineludible la colaboración para la solución de los problemas colectivos. Además, dicho vínculo puede explicar, en parte, por qué la preocupación actual en materia democrática transita de la búsqueda de transparencia y certeza electoral, a la efectividad de los gobiernos democráticos para asegurar mejores condiciones de vida, mayores grados de participación y, sobre todo, de inclusión social.

Para analizar el caso mexicano, algunos autores como Saltalamacchia y Ziccardi (2005:31-97) describen al menos cuatro diferentes tipos de participación:

1. *Participación institucionalizada*: corresponde a la contenida en el marco legal y normativo.
2. *Participación autónoma*: organizada desde la propia sociedad (movimientos populares y las organizaciones civiles).
3. *Participación clientelística*: 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 toda clase social, género y pertenencia religiosa o partidaria.

Esta clasificación nos indica la importancia de analizar a fondo los procesos participativos, ya que algunos tipos de participación abonan en el fortalecimiento de la democracia, mientras que otros pueden tender a debilitarla. Por otro lado, la institucionalización de la participación refiere a la importancia de ofrecer un espacio en el marco normativo a la relación entre sociedad y gobierno, como derecho para la defensa de los intereses particulares de los ciudadanos. Su relevancia estriba en que contempla la necesidad de proveer instrumentos y canales propios al ciudadano para la expresión de sus necesidades pero, sobre todo, para fomentar su participación en la vida pública de forma directa, sin la intermediación de ningún partido político o grupo de interés, en un ámbito que trasciende lo electoral en los ámbitos de gestión de los asuntos de interés público.

Asimismo, la participación institucionalizada refleja el reconocimiento de este canal por parte del gobierno como medio para generar legitimidad y mejores resultados en la acción gubernamental (que a la larga se reflejará en mayores niveles de gobernabilidad democrática). Es precisamente este tipo de participación, la que más promoción ha tenido en los últimos años en México. Se puede ubicar el período del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) como el momento en que la participación cobró relevancia en las políticas federales, particularmente a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). De esta forma, la participación de los ciudadanos en el ámbito público se introduce como un medio para que la sociedad asuma algunas de las tareas antes asignadas al Estado, dado el progresivo adelgazamiento del aparato gubernamental, generando al mismo tiempo legitimidad (Cunill, 1991: 23).

En ese contexto, el Distrito Federal es hasta el momento el mejor ejemplo del esfuerzo institucional para la construcción de ciudadanía y de participación ciudadana en el país. Por sus características, complejidad y diversidad, resulta una instancia de análisis de gran relevancia e interés. Se trata de un territorio heterogéneo, plural en cuanto a su composición poblacional, urbanizado, sede de los Poderes de la Unión del Gobierno Federal, centro de debate para la opinión pública y para la proyección de demandas y movimientos sociales. En efecto:

La extensa gama de necesidades e intereses que se producen en el entorno urbano se potencia con las profundas desigualdades socio-espaciales, con los altos niveles de segregación y fragmentación y con el alto impacto de las restricciones del gasto público para la atención de las necesidades de la población. Estas circunstancias hacen de éste, un espacio conflictivo que requiere de un gobierno democrático que sea capaz de contener los procesos de escisión social y construir condiciones de mayor inclusión (Álvarez, 2006: 53).

Los antecedentes de la participación ciudadana en la capital del país se remontan al año de 1928, cuando a iniciativa del entonces Presidente Álvaro Obregón, se eliminó la figura

de Municipio Libre y en su lugar, se constituyó el Consejo Consultivo. No fue sino hasta 1993 que con la Reforma Política, se instituyeron varias figuras de participación ciudadana con el objetivo de subsanar la inexistencia de los canales democráticos locales (Martínez, 2005; Mellado, 2001). Quizás por lo anterior, la Ciudad de México es una referencia para comprender la relación entre la participación ciudadana y la calidad de la democracia. Relación que ha llegado a establecer que la Ley de Participación Ciudadana trate de llenar los vacíos institucionales asociados con el tema de contrapesos a la administración de los Jefes Delegacionales. Por ello, los centros de atención en los debates de las leyes de participación ciudadana de 1995 y 1998 fueron los Consejos Ciudadanos y los Comités Vecinales.

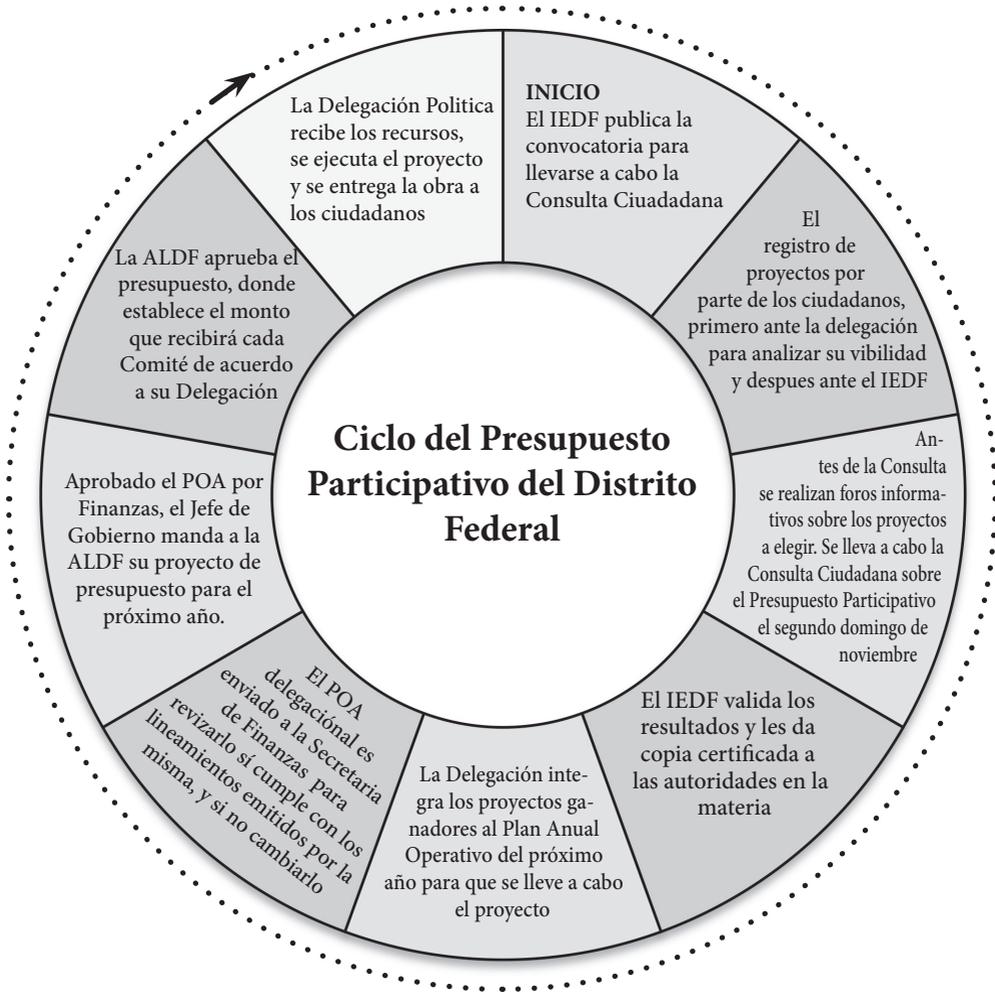
Si bien es cierto que en dichas leyes no se reconoció al presupuesto público como materia de participación, en contraparte se ha observado su impulso en otros ámbitos como es el caso de la educación, el desarrollo social y la salud (Hevia e Isunza, 2010:100). La participación de los ciudadanos en el control de los recursos públicos propicia que en el presupuesto público se reflejen las necesidades reales de la población, mayor transparencia en el gasto público, empoderamiento ciudadano a la vez que –de forma indirecta– coadyuva en el desmantelamiento de estructuras clientelares.

Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México

La creación del PP en la Ciudad de México se deriva de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en el 2010. A la fecha, se han llevado a cabo cuatro Consultas Ciudadanas para los años fiscales 2011, 2012, 2013 y 2014.

Con base en el ciclo para analizar el PP formulado por Yves Cabannes (2004a), es posible destacar dos fases importantes. La primera, la de planeación, se enfoca en los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos identifican las necesidades más urgentes de la comunidad. Concluye con la definición de necesidades y la delimitación de las acciones definidas por la ciudadanía. La segunda fase se centra en el proceso de materialización de la decisión ciudadana por parte de las autoridades. En esta etapa, se pone un especial énfasis en la participación y supervisión de la ejecución por parte de la ciudadanía, con la intención de proporcionar transparencia en los recursos públicos y los mecanismos que permitan la rendición de cuentas.

Gráfico 1
Ciclo de Presupuesto Participativo del Distrito Federal



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, y las Convocatoria para las Consultas Ciudadana sobre el PP. La fecha de publicación de la convocatoria no es clara en la ley ya que en el art. 204 especifica dos fechas diferentes de acuerdo a los diferentes incisos del art. 84, pero después de la última reforma dicho artículo no tiene estos apartados. Sin embargo, menciona que la Consulta deberá efectuarse el segundo domingo de noviembre.

Con base en el Gráfico 1, es posible identificar que en el caso de la Ciudad de México, la primera fase se refiere al proceso concerniente a las Consultas Ciudadanas sobre el PP. A

partir del análisis de la Ley vigente en la materia y las cuatro convocatorias realizadas, esta fase comprende los siguientes rubros:

1. *Convocatoria*. La publicación de la convocatoria para la consulta por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).
2. *Elaboración y registro de un proyecto*. Los ciudadanos preparan un proyecto a ejecutar en su colonia, inscrito en al menos uno de cuatro rubros generales: prevención del delito; obras y servicios; equipamiento; infraestructura urbana. Una vez diseñado, entregan en la Delegación Política correspondiente, el proyecto para que sea analizado con respecto a su viabilidad jurídica, técnica o financiera. Una vez que cuenta con el visto bueno delegacional, el ciudadano registra su proyecto para la consulta frente al órgano de representación ciudadana (Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo) o ante la dirección distrital del IEDF que corresponda.
3. *Proyectos que participarán en la consulta*. Una vez que son aprobados en la Delegación para su registro, los órganos de representación ciudadana realizan foros para informar los distintos proyectos que van a participar en la consulta.
4. *Consulta sobre proyectos a ejecutar*. La Consulta es organizada por el IEDF utilizando dos modalidades: Mesas Receptoras de Opinión y un portal de Internet. El proyecto ganador es aquel con mayor número de opiniones a favor.
5. *Validación de resultados*. El proceso de consulta concluye cuando el IEDF valida los resultados de la consulta en sus direcciones distritales y envía copia de los proyectos ganadores de cada Colonia a las autoridades competentes.

Sobre los resultados obtenidos en las consultas ciudadanas, es posible identificar algunos elementos para analizar su impacto, en el ámbito en el que se aplican los recursos y el nivel de gobierno que lo ejecuta:

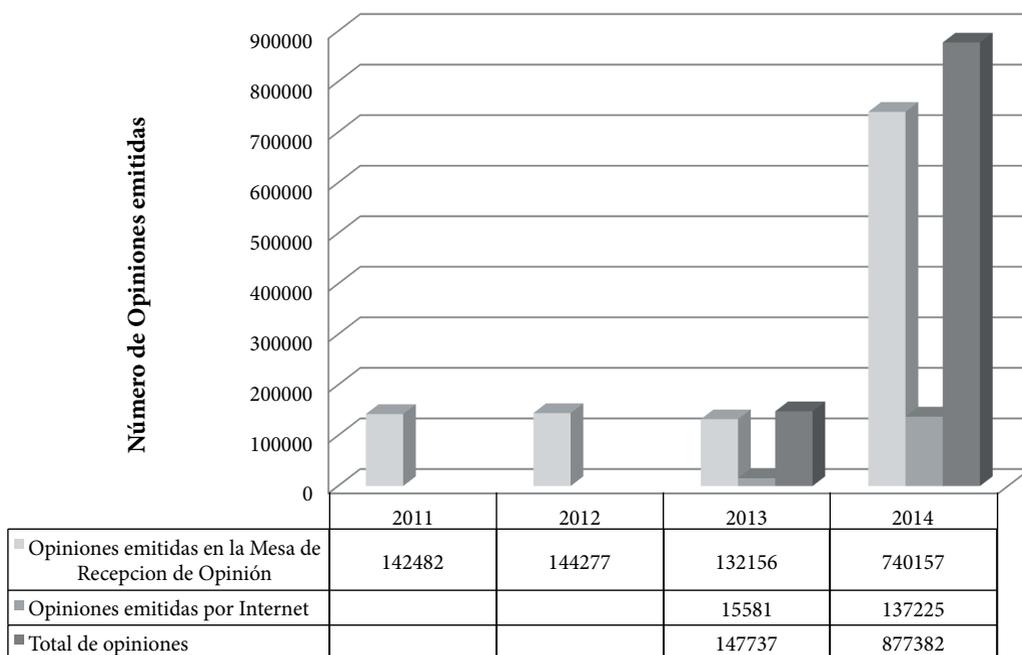
Impacto que tiene en el desarrollo social y los rubros en los cuales podrían intervenir los ciudadanos. Al parecer, el PP tiene un bajo impacto en el desarrollo social de la comunidad, considerando que los rubros a los cuales se dirige se limitan a cuestiones muy básicas, concentrándose en obra pública, sin intervenir en la distribución de los programas sociales.

Ámbito en el que se aplican los recursos. En tanto su aplicación se circunscribe a la colonia, el recurso público se fragmenta y no puede solventar proyectos más ambiciosos. Pese a ello, es de reconocer la responsabilidad de los ciudadanos en proponer proyectos con mayor calidad. Por ejemplo, en la Delegación de Milpa Alta se han realizado remodelaciones a centros de salud (IEDF, 2011b).

El nivel de gobierno que lo ejecuta. Al ser las Delegaciones Políticas las ejecutoras del PP, este mecanismo conserva estructuras centralistas en términos administrativos y financiero. Ello trae consigo que algunas Delegaciones cuenten con pocos recursos, facultades y capacidades para hacer frente a los retos que supone ser el primer nivel de gobierno de la ciudad.

Un punto importante en este aspecto, es estudiar la forma en que participan los ciudadanos. Al comparar la cantidad de opiniones emitidas en cada consulta con la lista nominal, el porcentaje de participación se mantiene en un 2%.³ Con base en el Gráfico 2, es posible valorar que en la Consulta Ciudadana para el año fiscal 2014, se logró una participación atípica que se explica sólo porque en la jornada electoral confluyeron la elección de los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos y la Consulta Ciudadana, llegando casi al 10% de la lista nominal. Al parecer, esto indica que los ciudadanos están más acostumbrados en participar para la elección de dichos órganos de representación ciudadana que en el PP, que en teoría tiene mayor incidencia en la toma de decisiones.

Gráfico 2
 Participación en las consultas ciudadanas
 sobre el Presupuesto Participativo a nivel Distrito Federal (2011-2014)

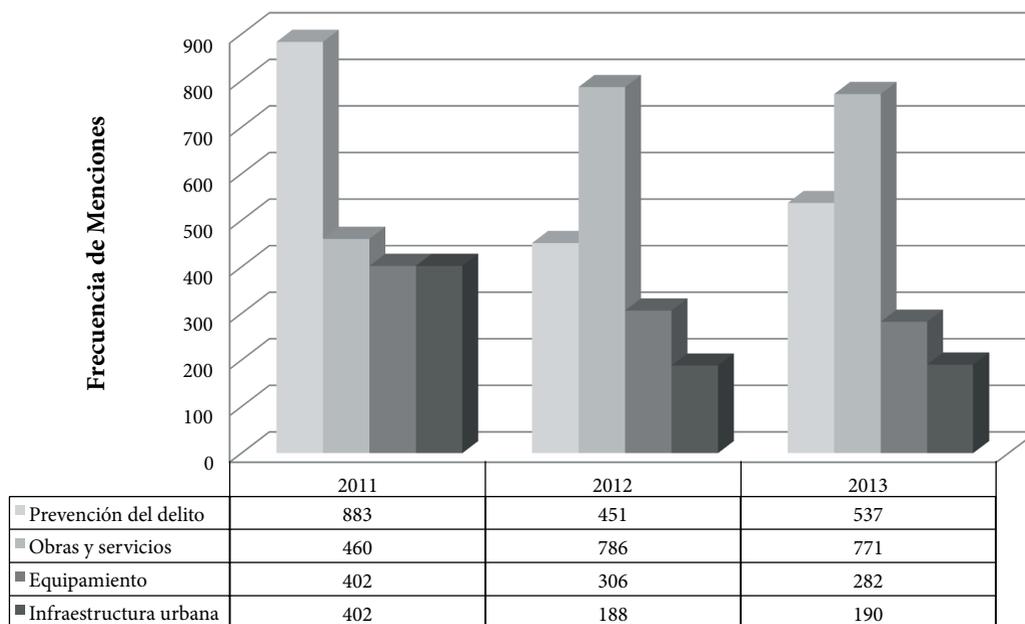


Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados en documentos institucionales del IEDF (2011c, 2011d, 2012^a y 2013).

³ Para las Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo del 2011 y 2012 se utilizó la lista nominal 6,570,9320. (IEDF, 2012b). Para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2013 se utilizó la lista nominal 7, 216, 860 con fecha de corte el 15 de mayo del 2012 (IEDF, 2012c).

La segunda fase del ciclo del PP en la Ciudad de México se refiere al proceso de ejecución de las decisiones ciudadanas tomadas en la primera parte. Con base en las funciones establecidas en los artículos 201 al 204 de la Ley de Participación Ciudadana vigente, para las autoridades que intervienen en el proceso en su conjunto es posible definir que la responsabilidad descansa en la figura de los Jefes Delegaciones en tanto que los obliga a contemplar en sus programas operativos y planes anuales de presupuesto, los resultados de las consultas para que sean realizados los proyectos seleccionados por la ciudadanía. Posteriormente, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aprueba y toma en cuenta los resultados de la consulta en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además, ante dicha instancia, los ciudadanos podrán quejarse sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del PP en la Comisiones de Participación Ciudadana y la de Presupuesto y Cuenta Pública. Finalmente, el Jefe de Gobierno, se limita a incorporar al proyecto de presupuesto que envía a la Asamblea Legislativa, los proyectos ganadores en las consultas. En el Gráfico 3 se sintetizan las temáticas que entre 2011 y 2013 han sido seleccionadas con mayor frecuencia.

Gráfico 3
 Consultas ciudadanas en el Distrito Federal
 Frecuencia de rubros ganadores 2011-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IEDF (2011, 2011a y 2012).

En el Distrito Federal, la ejecución y supervisión de las acciones de gobierno no contempla la incorporación de la sociedad. En otras palabras, el diseño del proceso sólo permite participar a los ciudadanos en la etapa de la planeación, dejando de lado el período en el cual se ejercen los recursos públicos. Por lo tanto, los espacios de transparencia en el ejercicio y el diseño de dispositivos de control o vigilancia ciudadana en las acciones de gobierno para ejecutar los proyectos, es una tarea pendiente, puesto que hasta ahora, la inclusión de la participación de los ciudadanos en esta etapa queda a voluntad del Jefe Delegacional en turno.

Con base en lo anterior, es posible reconocer que el actual mecanismo no fortalece la consolidación democrática en la ciudad Capital. Llama la atención que la primera parte del ciclo esté plenamente reconocida en la legislación, mientras que aquello que se refiere a la participación y supervisión de las acciones de gobierno quede a voluntad de los gobernantes y se someta a mecanismos y espacios informales.

Al no hacerse pública la información sobre los proyectos ejecutados, los ciudadanos no tienen la oportunidad de cerciorarse de su puesta en marcha y de la forma en que se ejercieron los recursos. La gobernabilidad democrática –y por ende mayor legitimidad frente a la ciudadanía– no será posible hasta que los políticos permitan el acceso a la participación en áreas donde la ciudadanía obtenga un mayor control sobre los actos de gobierno. Para mejorar su ejecución resulta necesario impulsar una reforma administrativa dirigida hacia una mayor descentralización, permitiendo la participación en temas de mayor impacto social, además de diseñar mecanismos de control ciudadano en la etapa de ejecución y supervisión de los proyectos ganadores por parte de la Delegación.

A manera de reflexión

La figura de los PP, se constituye en un elemento que enriquece la democracia representativa y como instrumento, impulsa la gestión urbana de los gobiernos locales. Algunos estudiosos de éste mecanismo han señalado los prerrequisitos que parecen necesarios para que ésta sea exitosa colocando el énfasis en la presencia de una “base mínima” de tradición de organización social en la ciudad. Cumplidos estos requisitos previos, parece que es posible afirmar que la puesta en marcha del PP favorece un nuevo tipo de cultura política, entre los sectores más pobres de la población y fomenta las redes sociales de confianza y solidaridad.

Por otra parte, el PP genera un nuevo espacio público local, al reforzar el carácter deliberativo de la decisión sobre los asuntos públicos y posibilitar la institucionalización de la democracia. A su vez representa la construcción de una dimensión distinta de ciudadanía. La importancia de ello radica en la posibilidad de legitimar sistemas democráticos en contextos de crisis social y económica, con una deficiente institucionalidad en términos de desagregación y exclusión social.

En México, las dificultades de gobernabilidad que conllevan el deterioro económico y social, nos enfrenta ante un panorama caracterizado por la vigencia de una *democracia incierta*, estancada

desde la fase de la liberalización de la democracia política, que no llega a su consolidación. Lo anterior se combina con una economía dependiente del capital extranjero y una sociedad que busca nuevas soluciones a sus viejos y agudizados problemas (O'Donnell y Schmitter, 1988).

El tradicional papel del Estado mexicano como promotor del *desarrollo*, le obliga a no descuidar sus compromisos con la política social. Un “Estado reducido no quiere decir Estado marginado, sino más eficaz” (Medina, 1992:320). Por ello, la búsqueda de la eficacia se convierte en una prioridad dentro de la reforma del Estado. Extender la democracia hacia medios de promoción del *desarrollo* más eficaces, es una tarea pendiente que implica robustecer algunos ámbitos de acción estatales donde el carácter de promotor del desarrollo económico y social, adquiere un lugar fundamental.

Los alcances del modelo democrático estarán por definirse. El vínculo entre desarrollo y democracia es un eje destacado del debate contemporáneo y requiere, entre otras cosas, de instituciones y mecanismos adecuados que articulen los retos con los problemas concretos que vive México. Las nuevas condiciones políticas en México marcan un nuevo arreglo en el que los intereses y proyectos locales, regionales y estatales, cobran mayor importancia en el ejercicio de la toma de decisiones, en la participación ciudadana y en la definición del destino de los recursos públicos y su fiscalización. En este sentido, la incorporación de PP, flexibles y multianuales, se convierte en un tema de reflexión fundamental. La incorporación y participación activa de sectores que han quedado marginados en diferentes esferas de la vida social y pública, plantea una necesidad para incorporarlos. No sólo por el déficit democrático que ello implica, sino porque se vuelve necesario incentivar mecanismos de participación que responsabilicen y hagan copartícipes a las instancias de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Es importante que pensemos en mejores mecanismos de la democracia representativa a la vez que se vuelve necesario indagar también en mecanismos propios de la democracia participativa. Que para el futuro cercano deberían permitir que colaboren en la consolidación y modificación de las reglas, los marcos, arreglos e instituciones que fortalezcan la participación y la toma de decisiones de una manera colectiva. Los PP en nuestro país, pueden ser el inicio de un buen proyecto de transformación y de fortalecimiento de una democracia, ya que permiten la participación de los ciudadanos en la vigilancia y control del gobierno, tanto en el ejercicio de los recursos como en la toma de decisiones.

Existen muchas experiencias de PP que se adecuan a las condiciones propias de la localidad donde va ser aplicado. En este sentido, el ejercicio de la Ciudad de México es una experiencia limitada, pues el énfasis se centra en la primera parte del ciclo del mecanismo, (planeación gubernamental), dejando en la informalidad los procesos de control y vigilancia ciudadana en el ejercicio de los recursos públicos.

La construcción y consolidación de la ciudadanía, supone el tránsito de una limitada participación restringida en el ámbito electoral hacia una participación constante en el espacio público, favoreciendo una mayor comprensión de la forma en que opera el gobierno.

Bibliografía

- Abascal, Gabriel, (2004) “El Presupuesto Participativo: ¿Democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?” Ponencia presentada en las *III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante*. España, 1 y 2 de abril.
- Abers, Rebecca, (2000) *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, Leonardo, (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo y Zander Navarro, (2002) *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- Baierle, Sergio, (1998) “The Explosion of Citizenship: The Emergence of a New Ethical-Political Principal in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil” en Alvarez, Sonia; Dagnino, Evelina y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview Press.
- Banco Mundial, (2004) *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno*. México, Banco Mundial.
- BID / CEPAL / PNUD (1995), *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague. 6-12 marzo.
- Bolos, Silvia, (2003) *Organizaciones sociales y Gobiernos Municipales*. México, Universidad Iberoamericana.
- Boutros-Ghali, Boutros, (2003) *La Interacción entre Democracia y Desarrollo (Informe de Síntesis)*. Francia, UNESCO.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, (1998) *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD/Paidós.
- Cabannes, Yvves, (2004a) *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana. 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos municipales*. ONU-HABITAT, Colección sobre gobernanza Urbana. Disponible en: <<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>> [Consultado el 8 de marzo de 2013].
- Cabannes, Yves, (2004b) *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Quito, Programa de Gestión Urbana Coordinación América Latina y el Caribe. Disponible en: <<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- CEPAL, (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Tres tomos. Colombia, Naciones Unidas – CEPAL, Alfaomega.
- CEPAL, (2012) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Undécima reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las

- Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Quito, 2 al 4 de julio. Disponible en: <<http://www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/2/47262/LCL3491e.pdf>> [Consultado el 10 de marzo de 2013].
- CONEVAL, (2013) *Pobreza 2012. Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012*. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- Cunill Grau, Nuria, (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo.
- _____, (1995) “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos” en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD. Núm. 4, julio.
- Dahl, Robert, (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid, Taurus.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, (2004) *The Quality of Democracy*. Working Paper Núm. 20. Center on Democracy, Development, and The Rule of Law (CDDRL) Stanford Institute on International Studies, 21 de septiembre.
- _____, (2005) *Assessing the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press.
- De Souza, Ubiratan y Tarso Genro, (1999) *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Uruguay, Ediciones Trilce.
- Dunn, John, (2005) *Setting the People Free: The Story of Democracy*. Atlantic Book.
- Echevarria, Koldo y Xavier Mendoza, (2000) “La especificidad de la gestión pública. El concepto de management público” en *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington D.C., Edic.C. Losadai Morradán- BID.
- Font, Joan (coord.), (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- Franco, Rolando, (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, Núm. 58, abril.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2009) *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*. Publicada el 31 de diciembre del 2009, siendo la última reforma el 30 de abril 2013. México, DF., Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-34253e2096d135bcf7910dfb0d1f8cec.pdf>> [Consultado el 3 de marzo del 2013].
- _____, (2010) *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. 27 de mayo. México, DF., Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf>> [Consultado el 2 de marzo del 2013].
- _____, (2011) *Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2011*. 18 de marzo Disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4d83ca66a059e.pdf> [Consultado el 2 de marzo de 2013].

- _____, (2012) *Convocatoria para la Consulta Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo del 2012*. Disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4e849ec3853c4.pdf> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- García, Flor de María, (2013) “El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México. ¿Participación ciudadana con resultados?” Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, especialidad Ciencia Política, UNAM-FCPys. Mimeo
- Gargarella, Roberto, (s/f) “La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina”. Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz. Disponible en: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/la%20democracia%20deliberativa%20en%20el%20analisis%20del%20sistema%20repres.pdf>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- Gargarella, Roberto y Félix Ovejero, (2005) “Democracia representativa y virtud cívica” en Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp.53- 74.
- Gobierno de Porto Alegre, (2012) *Portal Transparência e Acesso a Informação*. Disponible en: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- González Méndez, José, (2005) “Los nuevos ricos” en *La Jornada*. Suplemento Semanal Núm. 18, 31 de octubre. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2005/10/31/4n1sec.html>> [Consultado el 3 de marzo de 2013]
- Gret, Marion e Yves Sintomer, (2003) *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Barcelona, Debate.
- Held, David, (1997) *Modelos de democracia*. España, Alianza Editorial.
- _____, (1991) *La democracia y el orden global*. Madrid, Paidós.
- _____, (2000) *On Democracy*. New Haven y Londres, Yale University Press.
- Hevia, Felipe e Ernesto Isunza, (2010) “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México” en Olvera, Alberto (coord.), *Democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México, CIESAS-Universidad Veracruzana, pp. 59-127.
- IEDF, (2011) “Frecuencia de rubros específicos ganadores Nivel: Distrito Federal” en *Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2011*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2011a) “Frecuencia de rubros específicos ganadores Nivel: Distrito Federal” en *Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2012*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2011b) “Votación emitida por proyectos registrados” en *Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2011*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].

- _____, (2011c) “Votación emitida por distrito electoral” en *Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo del 2011*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2011d) “Votación por Distrito Electoral” en *Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo del 2012*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2012) “Frecuencia de rubros específicos ganadores Nivel: Distrito Federal” en *Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2013*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2012a) “Votación por Distrito Electoral” en *Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo del 2013*. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2012b) “Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo” en *Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal núm. 7*. Cuadernillos en apoyo para la capacitación de los Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos.
- _____, (2012c) *Estadística de las elecciones locales 2012. Resultados*, México, IEDF.
- _____, (2012d) *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la convocatoria para la Consulta Ciudadana que se realizará en noviembre de 2012, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto Participativo correspondientes al ejercicio fiscal 2013, en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal (ACU-839-12)*. 15 de agosto. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-839-12.pdf>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- _____, (2013a) “Resultados de la Elección y Consulta Ciudadana” sobre el Presupuesto Participativo del 2014. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2611, [Consultada el 3 de marzo de 2013].
- _____, (2013b) “Votación por Distrito Electoral” en la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo del 2014. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>> [Consultado el 3 de marzo del 2013].
- Lomnitz, Claudio, (2000) “La construcción de ciudadanía en México” en *Metapolítica*. Núm. 15, julio-septiembre, pp. 128- 149.
- Machinea, José Luis y Hopenhayn, Martin, (2005) *La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano*. Serie de Informes y estudios especiales. Núm. 14, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, noviembre.
- Martínez Assad, Carlos, (2005) “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal” en Emmerich, Gustavo (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, IEDF-UAM, pp. 359-415.

- Medina, Luis, (1992) *Hacia el Nuevo Estado Mexicano*. México, FCE.
- Mellado Hernández, Roberto, (2001) *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México. Plaza y Valdés Editores.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, (1988) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Barcelona, Paidós. Volumen 4.
- ONU, (1996) *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)* Estambul, Turquía 3 al 14 de junio. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>> [Consultado el 3 de marzo de 2013].
- PNUD, (2004) *Primer Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Argentina, PNUD/Alfaguara.
- PNUD (2002) *Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York, pnud/Ediciones MundiPrensa. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2002/>> [Consultado el 3 de marzo de 2013].
- Prats, Joan, (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano” en *Revista Instituciones y Desarrollo*. Núm. 10, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 103-148.
- Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi, (2005) “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 67, núm. 1, (enero-marzo), pp. 31-97.
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.), (2003) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, FCE.
- Schedler, Andrea, (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI.
- Sintomer, Yves, (2007) “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?” en Ahedo, Igor y Pedro Ibarra (eds.), *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid, Dikinson, pp. 203-234.
- Touraine, Alain, (2006). *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional, (2013) *Corruption Perceptions Index 2012*. Disponible en: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>> [Consultado el 2 de marzo del 2013].
- Valverde Viesca, Karla, (1998) “El desmantelamiento del Estado interventor en México” en *Revista Estudios Políticos*. Cuarta Época. Núm.18, mayo-agosto, pp. 133-154.
- Valverde Viesca, Karla y Martha Prieto Martínez, (2010) *Democratización, participación ciudadana y construcción de ciudadanía en México*. Cuaderno de Trabajo. Buenos Aires, Universidad Lomas de Zamora.
- World Bank, (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington, D.C., World Bank Latin American & Caribbean Studies.
- Ziccardi, Alicia, (1998) *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.

_____, (1999) “Los actores de la participación ciudadana” en *Congreso sobre Gobiernos locales, el futuro político de México*. 23 y 24 de septiembre, Guadalajara Jalisco. Disponible en: <<http://www.iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>> [Consultado el 3 de marzo de 2013].

Otras fuentes consultadas:

Office for Democratic Institutions and Human Rights: Disponible en: <<http://www.osce.org/odihr-elections/>>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Disponible en: <<http://www.idea.int/elections/index.cfm>>

Corporación Latinobarómetro: Disponible en: <www.latinobarometro.org>