

Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas

HÉCTOR HERNÁNDEZ JAVIER Y LUIS F. FERNÁNDEZ

DICIEMBRE 2013

- En la historia reciente de la Ciudad de México, los mecanismos formales de democracia directa han resultado inoperantes en algunos casos y limitados en otros. Sólo basta observar las escasas experiencias en el uso del plebiscito, la inexistencia de solicitudes de referéndum, la ausencia de iniciativas populares y las bajas tasas de participación en los presupuestos participativos para darse cuenta que en el DF la ciudadanía no utiliza los instrumentos de participación directa que tiene a la mano.
- Aún si múltiples factores determinan la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa, se propone que la variable fundamental es el diseño institucional. Se expone por qué en el caso de la Ciudad de México su diseño desalienta a los potenciales participantes, y en muchos casos evita que las preferencias expresadas tengan consecuencias relevantes sobre las acciones de las autoridades locales y las políticas públicas.
- Para profundizar y mejorar la democracia directa en la Ciudad de México se propone el rediseño de los instrumentos para hacerlos vinculantes, así como la modificación a las reglas sobre quién accede a estos mecanismos de forma que puedan ser utilizados como un contrapeso a las decisiones que toman las autoridades locales.



Índice

■ 1. Mecanismos de democracia directa en grandes ciudades	3
■ 2. Marco histórico de la evolución jurídica e institucional	6
■ 3. Plebiscito	9
Diseño y propósito	9
Experiencia en la Ciudad de México	12
Factores que desincentivan el uso del mecanismo	12
Líneas de acción para fortalecer el plebiscito	13
■ 4. Referéndum	13
Diseño y propósito	13
Experiencia en la Ciudad de México.....	14
Factores que desincentivan el uso del mecanismo	14
Líneas de acción para fortalecer el referéndum	14
■ 5. Iniciativa popular	14
Diseño y propósito	14
Experiencia en la Ciudad de México	15
Factores que desincentivan el uso del mecanismo	15
Líneas de acción alternativas a la iniciativa ciudadana	15
■ 6. Presupuesto participativo	16
Diseño y propósito	16
Experiencia en la Ciudad de México	16
Factores que desincentivan el uso del mecanismo	19
Líneas de acción para fortalecer el presupuesto participativo	20
■ Conclusiones: ¿Qué sigue?	21
■ Referencias	23



“[El] contrato social de Rousseau (1762) [está] ligado a la antigua noción de un pueblo que tuviera control final sobre el gobierno de un Estado lo bastante pequeño en población y territorio como para posibilitar que todos los ciudadanos se reuniesen a fin de ejercer su soberanía en una única asamblea popular.”

Robert Dahl

1. Mecanismos de democracia directa en grandes ciudades¹

Una definición básica de la democracia explica el concepto como la forma de gobierno en la que el número más amplio de personas participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas por medio de procedimientos que generan certeza (Salazar, 2004). Bajo ese marco conceptual, ¿pueden los ciudadanos de una mega urbe participar efectivamente en procesos de toma de decisión de su ámbito local? Para responder esta pregunta es indispensable identificar quién se espera que tome qué tipo de decisiones y bajo qué esquema de participación. Así, en el análisis de los mecanismos de democracia directa es fundamental considerar las interrogantes anteriores en el contexto de las dificultades que implica intentar agregar preferencias en la adopción de decisiones colectivas; reto que en las grandes ciudades es particularmente importante.

Una pregunta que frecuentemente se plantea en sistemas democráticos es si es deseable que todos los ciudadanos estemos involucrados en absolutamente todas las decisiones. Robert Dahl niega que esto sea posible, pues plantea que entre mayor sea el tamaño de una comunidad, mayores serán los medios de representación y los límites a la democracia participativa. Pero ¿cuáles son las razones por las que los ciudadanos demandan el uso de mecanismos de democracia directa para participar en los procesos de toma de decisión? Éstas se vinculan con el desencanto que tienen los ciudadanos por la ineficiencia de los gobiernos para evitar prácticas clientelares y para disminuir deficiencias como la corrupción, así como la incapacidad para lograr reducir la pobreza y la desigualdad o disminuir la incidencia delictiva (Pogrebinshi, 2013, *apud*. Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset, 1999). Asimismo,

la creciente desconfianza en los partidos políticos y en los órganos de representación, aunado a una baja participación electoral y una mínima identificación partidista motiva a que los ciudadanos deseen participar en las decisiones que consideran de gran relevancia (Pogrebinshi, 2013).

La democracia directa acerca a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión. Se coloca como una alternativa a procesos de representación, de forma que los ciudadanos puedan incidir sobre asuntos específicos sin delegar responsabilidad sobre representantes. David Altman (2010) define la democracia directa como el “grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades.” Una de las premisas en el diseño de mecanismos de democracia directa es cómo implementarlos en grandes poblaciones, de forma que todos los ciudadanos puedan participar en los procesos de toma de decisión.

El reto no es menor, pues el diseño, difusión, acceso y coordinación de los mecanismos de democracia directa deberán tener en cuenta variables demográficas, de cultura política, e incluso de índole económica. El diseño determina quién, cómo cuándo se decide, y si los resultados son vinculantes. Un diseño adecuado facilitará la participación de los ciudadanos; niveles altos de participación dotarán de legitimidad dichas decisiones.

Las herramientas de democracia directa como el referéndum, la iniciativa popular o el plebiscito garantizan a los ciudadanos una participación directa en los procesos de toma de decisión (Barczack, 2001). De acuerdo con la teoría, uno de los fines de introducir estos mecanismos en sistemas políticos es mejorar la calidad democrática, pero esto no necesariamente sucede cuando la agregación

1. Agradecemos la colaboración de los asociados de Participando por México en la revisión y redacción de este documento, así como a Emiliano Rosales Morales y Abraham González Austria, quienes participaron en las discusiones y análisis que aquí se presenta.



de preferencias en grandes concentraciones de población arroja resultados no óptimos. La calidad democrática también está vinculada a los niveles y calidad de la participación ciudadana, a la incorporación de la población en los procesos de toma de decisiones y a la legitimidad del gobierno.

¿Por qué los mecanismos de participación ciudadana pueden arrojar resultados no óptimos? Existen diversas visiones sobre las ventajas y desventajas de los mecanismos de democracia directa. Existen quienes consideran que éstos, al entrar en tensión con las instituciones representativas, promueven una tiranía de la mayoría (Gamble, 1997), así como aquellos que consideran que éstos surgen y tienen éxito en los lugares donde existe una mayor participación y expectativa democrática (Bowler, Donovan y Karp, 2009). El análisis que permite identificar por qué se generan resultados no óptimos se fundamenta en tres elementos:

1. Principio de distinción: ¿quién detenta el poder?
2. Intensidad y complejidad: capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas y racionales sobre problemas complejos
3. Agregación de preferencias.

Estos elementos incorporan el concepto de racionalidad limitada, utilizado por Herbert Simon y James March², como elemento clave para dimensionar el alcance de los mecanismos de democracia directa, pues según la complejidad de los temas y de acuerdo a la formación de los individuos, la agregación de preferencias toma matices, que no necesariamente conducen a optimizar el resultado de la participación directa de una comunidad.

El principio de distinción hace referencia a quién detenta el poder en una delimitación territorial. Quien ostenta el poder es capaz de fijar las reglas bajo las cuales se interactúa con los gobernados. En el caso de los mecanismos de democracia directa, quien define las reglas de participación podrá fijar barreras de acceso a los mecanismos, y por tanto podrá influir en el resultado. Para el caso de la intensidad y complejidad en los procesos de toma de

decisión, se hace referencia a dos conceptos: nivel de incidencia de la participación de nivel local a nivel federal y la complejidad de los temas que va desde muy simple hasta muy complejo. El cruce de ambas variables permite identificar la diferencia entre los procesos que requieren de estructuras representativas versus aquéllos en lo que la participación directa es más factible (Gráfica 1). Asimismo, este análisis permite identificar posibles barreras de cooperación y/o coordinación, al depender del número de participantes y de la complejidad o polarización de los temas.

El ejemplo para un nivel de incidencia de participación a nivel local con una temática simple sería el caso de la provisión de servicios públicos locales como agua, drenaje, electricidad o el caso de baches en las calles de una colonia. En este caso la participación puede darse de manera directa al ubicarse en el punto A de la gráfica 1 con la capacidad de los individuos de identificar, compartir y resolver el problema con la información y medios disponibles. En el caso del punto B se utilizan dos ejemplos con un nivel de complejidad alto y con incidencia a nivel nacional: política monetaria y política fiscal. Ambos son temas que requieren un nivel de especialización complejo y quienes toman la decisión deben contar con información y habilidades técnicas que les permitan tomar decisiones fundamentadas en la materia.

Los puntos C, D y E requieren la participación de diversos actores y, según sea el caso, es posible utilizar mecanismos de democracia directa clásicos, debido al nivel de incidencia o la complejidad de los temas. Incluso, en este espectro de la gráfica 1 se colocan temas cuya polarización puede propiciar el uso de los mecanismos de democracia directa. El punto C utiliza como ejemplo el matrimonio entre personas del mismo sexo, cuya incidencia es a nivel estatal con un nivel de complejidad medio. El punto D hace referencia a la legalización de las drogas, cuya complejidad amerita un análisis

2. Véase Herbert Simon y James March, *Organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel, 1958.



diferenciado por tipo de droga, desde el alcohol o la cafeína hasta marihuana o drogas sintéticas. Éstas, dependiendo de cada país, pueden ser reguladas a nivel local o nacional.

Finalmente, el punto E hace referencia a la provisión de servicios de salud o de educación, cuyo nivel de incidencia pueden enmarcarse en los tres niveles de gobierno, así como en todo el espectro de complejidad. En este caso se coloca a nivel local con un nivel de complejidad medio-bajo el supuesto de que los actores involucrados (padres de familia, maestros, autoridades escolares y/o alumnos) pueden participar en procesos de toma de decisión directa.

El tercer elemento, la agregación de preferencias, refleja la condición más compleja en los mecanismos de democracia directa y es aquella que genera resultados no óptimos. El primer punto a considerar en la agregación de preferencias es el nivel de participación de los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones en una delimitación territorial definida. Como lo argumentaran desde distintos enfoques Rousseau, Constant y Mill, la participación es un elemento central de la

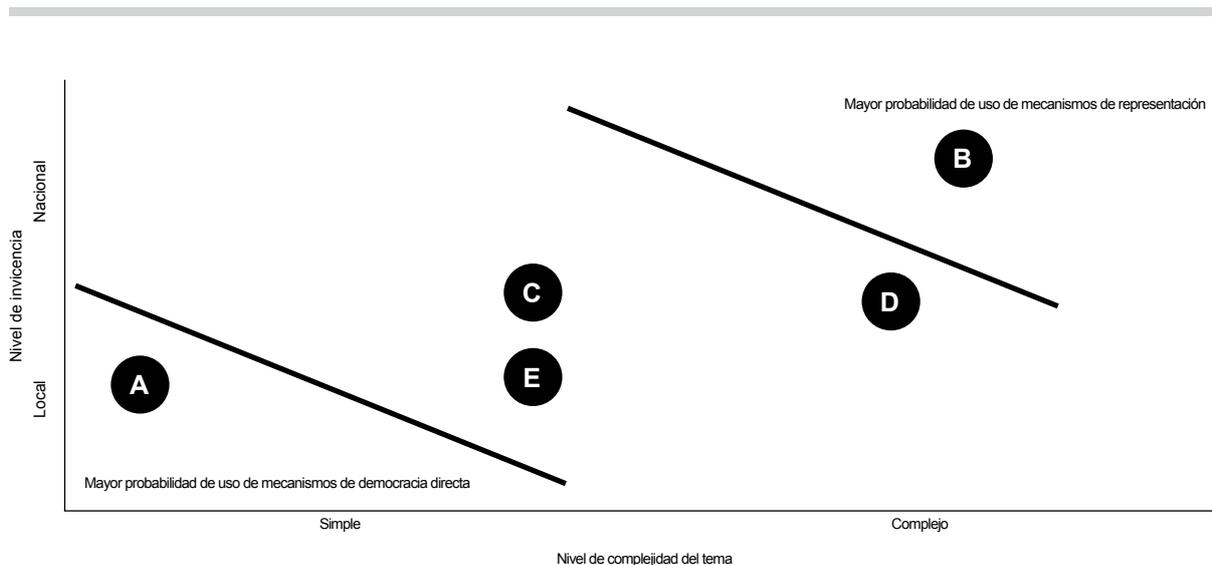
democracia, dado que mediante la participación los individuos ejercen su condición de ciudadanos en el ámbito de lo público.

Robert Dahl hace un planteamiento simple: “A medida que la cantidad de ciudadanos aumenta más allá de cierto límite –impreciso–, la proporción de ellos que pueden congregarse para participar es forzosamente cada vez menor.” (Dahl, 1989) La idea de igualdad política a gran escala se pierde cuando la imposibilidad de la democracia directa es remplazada por gobiernos representativos. Dahl plantea que este límite de participación política efectiva disminuye conforme más se utilicen medios de comunicación electrónicos.

El segundo factor que limita la agregación de preferencias en las grandes urbes es que cuanto mayor sea el número de habitantes, más diversos serán los intereses que integran una comunidad. La diversidad genera conflicto y por tanto intereses diversos, elemento natural y característico de una democracia. Los mecanismos de democracia directa pueden acentuar las diferencias o ser utilizados en favor de las mayorías y en detrimento de ciertas minorías.

Gráfica 1

Incidencia vs. complejidad de la participación



Fuente: Elaboración propia.



Kenneth Arrow (1951) plantea otro argumento sobre los límites a la agregación de preferencias que se basa en que cada individuo se basa en sus propias normas para desempeñarse como juez de las acciones sociales, pues cada individuo ordena las acciones sociales de acuerdo con sus preferencias, las cuales constituyen su sistema de valores. Kenneth Arrow plantea que la agregación de preferencias genera resultados no óptimos para los individuos que son parte de una colectividad, debido a que en la ordenación de preferencias colectivas refleja resultados distintos a los presentados de manera individual. La explicación es que no puede existir en una comunidad ningún individuo cuyas preferencias constituyan automáticamente las preferencias de la sociedad, independientemente de las preferencias de todos los demás individuos.

En una sociedad diversa y altamente politizada como la Ciudad de México es muy complejo pensar en términos desagregados. Es por ello que los intereses de grupos adquieren un papel fundamental en los procesos colectivos de toma de decisiones, incluyendo los que se realizan por medio de mecanismos de democracia directa. En un sistema político pluralista, a estos grupos se les conoce como *lobbies*, o grupos de interés. Este concepto permite realizar un análisis de procesos de toma de decisión como el resultado de la lucha entre grupos (Shepsle, 1997).

Los mecanismos de democracia directa en las grandes urbes enfrentan dilemas de acción colectiva, sin embargo se presentan como una opción plausible cuando lo que se busca es legitimar la toma de decisiones o abrir canales de participación en temas específicos de interés para los ciudadanos. Asimismo, funcionan como un medio para controlar el poder público y para juzgar la toma de decisiones de las autoridades. A continuación se analiza cómo han funcionado estos mecanismos en la Ciudad de México y cuáles han sido sus principales resultados.

2. Marco histórico de la evolución jurídica e institucional

Los mecanismos de democracia directa se regulan en el máximo ordenamiento jurídico de la entidad, el

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), aprobado por el Congreso de la Unión en 1994, en el que se reconoce tanto la iniciativa popular como el plebiscito. El resto de los instrumentos de participación ciudadana son reconocidos y definidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Es notable que el desarrollo de los mecanismos de democracia directa en la Ciudad de México está estrechamente vinculado con el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus gobernantes, pues durante gran parte del siglo xx, el poder ejecutivo federal nombraba al ejecutivo local de forma unilateral, sin mediar consulta alguna³.

El primer antecedente del uso de mecanismos de democracia directa tiene lugar en marzo de 1993 con la realización del primer plebiscito⁴. Sin embargo, el Estatuto de Gobierno de 1994 no reconoció ningún mecanismo de democracia directa⁵. Ejemplo de esto fue su artículo 46, que

3. Desde 1930 hasta 1997, el Distrito Federal (DF) se administró como el Departamento del DF, cuyo titular era el Jefe del Departamento del Distrito Federal, llamado también Regente de la Ciudad, y era nombrado por el Presidente de la República. A partir de 1997 se remplazaría por la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En cuanto al poder legislativo, la elección de senadores en 1970 fue el primer ejercicio democrático para los ciudadanos del DF. Fue hasta 1988 cuando ocurre la primera elección de representantes para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Posteriormente, la reforma de la entidad transforma el poder legislativo en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). *Cfr.* Ignacio Marván Laborde, *De la Ciudad del Presidente al Gobierno Propio: la política en la Ciudad de México 1970-2000*.

4. Se hicieron las siguientes preguntas:

1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?

2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un poder legislativo propio?

3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?

Proyecto Ciudadanía. 2011. “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega.” En portal de Animal Político www.animalpolitico.com/blogeros-proyecto-ciudadania/2011/03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/#axzz2jfpJUF9p, consultado el 4 de noviembre de 2013.

5. Véase la versión original del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* del 26 de julio de 1994: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf/EGDF_orig_26jul94_ima.pdf



estipulaba el derecho exclusivo de los diputados de iniciar leyes ante la Asamblea de Representantes. Fue hasta la reforma de diciembre de 1997 que se reconocieron por primera vez los mecanismos de democracia directa dentro del EGDF.

La única figura de democracia directa a nivel local que existía, previo al Estatuto, era la estructura de organización vecinal por colonia, barrio y unidad habitacional en cada delegación, de los que se formaron alrededor de 40 mil comités de manzana y más de 2 mil asociaciones de residentes entre 1978 y 1996. Los comités de manzana y las asociaciones de residentes se convirtieron en espacios de articulación política e interlocución directa con las autoridades delegacionales, que de acuerdo con Teresa Inchaustegui, funcionaron en todos los estratos sociales. Funcionaron también como medio de expresión de intereses y como instrumentos de control político. No obstante, no eran mecanismos de toma de decisión (Inchaustegui, 1994)⁶.

Paralelamente, la Asamblea de Representantes del DF, en el ejercicio de sus facultades, expidió en 1995 la primera Ley de Participación Ciudadana del DF. Los objetivos de dicha ley fueron proporcionar mecanismos institucionales que permitieran una mayor comunicación entre las autoridades del DF y los gobernados. Sin embargo, no consideró ninguno de los cuatro mecanismos de democracia directa que se exploran en este análisis. Dicha ley consideró los consejos ciudadanos, la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos del delegado y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. (LPCDF, 1995 *apud*. Serna, 1995).

La institucionalización y profundización de los mecanismos de democracia directa continuaría con la reforma al EGDF de 1997, misma que establecía que “a través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal” (Art. 68). Por otro lado, se estipulaba que “a través de la iniciativa popular, los ciudadanos del

Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma” (Art. 46).

En el año 2000 se confiere a la ALDF la facultad de legislar en cuanto al referéndum, plebiscito e iniciativas ciudadanas. En consecuencia, en 2004 se promulga una nueva LPCDF por la que se crean los *Comités Ciudadanos* en reemplazo de las figuras de Comités Vecinales, mismos que se elegirían por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de *Asambleas Ciudadanas Electivas*⁷. Fue entonces cuando se estableció el requisito de contar con el apoyo de por lo menos el 0.5% del padrón electoral⁸ de la elección más reciente para invocar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, figuras denominadas en dicha ley como instrumentos de participación ciudadana.

La reforma de 2010 incorporó el mecanismo del presupuesto participativo, que se definió en la ley como el proceso por el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se ejercen recursos públicos en proyectos específicos en sus colonias y pueblos originarios. Sin embargo, no fue sino hasta agosto de 2011 que se incorporaron componentes que detallaron su definición y su alcance, en particular, su inclusión formal en el Decreto del Presupuesto de

6. El último acercamiento que se tuvo sobre a los comités de manzana o vecinales como mecanismo de participación directa fue en 1999 cuando se establecieron 1352 comités vecinales, los cuales gestionarían demandas y propuestas de los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de la ciudad. La integración fue territorial por medio de elección directa y por representación proporcional de las planillas de vecinos registradas en cada delimitación territorial. De acuerdo con Ignacio Marván, la realidad de este modelo de organización fue desincentivar y dispersar la participación ciudadana. Se desintegraron en poco tiempo. (Marván, 2009)

7. IEDF. Sistema Electoral del DF. “Modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México”. En portal del IEDF www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es03.php?cadena=content/es/0303.php, consultado el 4 de noviembre de 2013.

8. Es decir, la de 2003. Ese 0.5% significaba 33,905 ciudadanos de un total de 6,781,186 que integraban el padrón en 2003. Esta cantidad de ciudadanos podía acceder a los mecanismos de democracia directa bajo las siguientes reglas:



Tabla 1

Instrumentos de democracia directa en la LPCDF de 2004

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular
¿Quién puede utilizar el mecanismo?	- Jefe de Gobierno - 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral	- 2/3 partes de la ALDF - 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral	- 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral
Requisitos	- Solicitud (Acto de gobierno, exposición de motivos, validación del Instituto Electoral y nombre de los representantes) - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector	- Indicación precisa de la ley o decreto y qué artículos - Exposición de motivos - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector	- Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector - Exposición de motivos - Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica
Restricciones	- Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Actos obligatorios por ley	- Temas tributario, fiscal o de egresos del DF - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda - Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF	- Temas tributario, fiscal o de egresos del DF - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda - Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF
Resultado	- Vinculante cuando la votación exceda un tercio del padrón electoral	- No vinculante	- Admisión o rechazo para discusión en 30 días hábiles

Fuente: Elaboración propia.

Egresos de la ALDF. La reforma de 2013 buscó dotar a la LPCDF de mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La tabla 2 muestra la evolución en la regulación de los mecanismos de democracia directa tanto en el EGDF como en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el período que va de 1994 a 2013. La tabla 3 muestra el estado actual de la LPCDF.

Cabe notar que además de instrumentos de participación ciudadana, la LPCDF contempla

principios⁹ y órganos de representación ciudadana. La tabla 4 detalla los órganos de representación ciudadana relacionados institucionalmente con los instrumentos o mecanismos de democracia directa en dicha ley.

9. Que son: Democracia, Corresponsabilidad, Pluralidad, Solidaridad, Responsabilidad Social, Respeto, Tolerancia, Autonomía, Capacitación para la ciudadanía plena, Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas, Derechos Humanos.



Tabla 2

Instrumentos de participación ciudadana en la legislación de 1994 al 2013

Instrumento	EGDF 1994	LPCDF 1995	EGDF Reforma del 12/1997	LPCDF 2004	LPCDF R2010	LPCDF R2013
Plebiscito	N. c.	N. c.	- Regulado en los artículos 67 y 68	- Regulado Art. 12 - 22	- Regulado Art. 17 - 27 con cambios	
Iniciativa popular	N. c.	N. c.	- Regulado en el artículo 46	- Regulado Art. 34 - 41	- Regulado Art. 39 - 46 con cambios	Reforma de transparencia y acceso a la información. - Mecanismos sin modificación
Referéndum	N. c.	N. c.	N. c.	- Regulado Art. 23 - 33	- Regulado Art. 28 - 38 con cambios	
Revocación de mandato	N. c.	N. c.	N. c.	N. c.	N. c.	

Fuente: Elaboración propia. N.c. = No contemplado

Cabe notar que además de instrumentos de participación ciudadana, la LPCDF contempla principios⁹ y órganos de representación ciudadana. La tabla 4 detalla los órganos de representación ciudadana relacionados institucionalmente con los instrumentos o mecanismos de democracia directa en dicha ley.

3. Plebiscito¹⁰

Diseño y propósito

Con base en la reforma a la LPCDF de 2010, el plebiscito es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Los principales cambios que presentó la reforma a la LPCDF de 2010 fueron los requisitos para que los ciudadanos accedieran a los mecanismos. Asimismo,

se redujo el umbral del porcentaje requerido, el cual se fijó en el 0.4% de la lista nominal o el equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos o a por lo menos 8 de los 16 Consejos Delegacionales.

- El 0.4% de la lista nominal, con base en datos de septiembre de 2013, significa alrededor de 29,443 ciudadanos.
- El 10% de los Comités Ciudadanos significa contar con el respaldo en sesión ordinaria de al menos 181 Comités Ciudadanos de las colonias y/o pueblos originarios¹¹.
- 8 de los 16 Consejos Delegacionales significa contar con el apoyo de los siete ciudadanos que los integran.

Una vez que el plebiscito es solicitado, el único facultado para aprobar, modificar o rechazar el

10. El plebiscito es equivalente a la figura de consulta ciudadana.

11. De acuerdo con el catálogo de colonias del DF en 2010 existían 1775 colonias y 40 pueblos originarios; en total 1815.



Tabla 3

Instrumentos de democracia directa en la LPCDF 2013

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular
¿Quién puede utilizar el mecanismo?	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de Gobierno - 0.4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF - El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos - Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - 2/3 partes de la ALDF - 0.4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF - El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos - Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - 0.4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF - El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos - Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud (Acto de gobierno, exposición de motivos, validación del Instituto Electoral y nombre de los representantes) - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicación precisa de la ley o decreto y qué artículos - Exposición de motivos - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector 	<ul style="list-style-type: none"> - Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa - Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector - Exposición de motivos - Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica
Restricciones	<ul style="list-style-type: none"> - Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Actos obligatorios por ley 	<ul style="list-style-type: none"> - Temas tributario, fiscal o de egresos del DF - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda - Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF 	<ul style="list-style-type: none"> - Temas tributario, fiscal o de egresos del DF - Régimen interno de la Administración Pública del DF - Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda - Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF
¿Quién aprueba?	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de Gobierno del DF 	<ul style="list-style-type: none"> - Las Comisiones de la ALDF para calificar los requisitos y las 2/3 partes del pleno aprueban, modifican o rechazan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una Comisión Especial evalúa los requisitos y la competencia en la materia. - Sigue el proceso legislativo regular
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculante cuando la votación exceda un tercio del padrón electoral 	<ul style="list-style-type: none"> - No vinculante 	<ul style="list-style-type: none"> - Admisión o rechazo para discusión en 30 días hábiles

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 4

Órganos de Representación Ciudadana en LPCDF

Plebiscito

<p>Asamblea Ciudadana* Artículo 81</p>	<p>- Se reunirá a convocatoria del Comité Ciudadano; será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, los que tendrán derecho a voz, y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada, los que tendrán derecho a voz y voto.</p> <p>- Emitirán opiniones y evaluará los programas, políticas y servicios públicos en su colonia. Aprobar o modificar los programas de trabajo generales y específicos del Comité Ciudadano.</p>
<p>Comité Ciudadano Artículo 91</p>	<p>- El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. Conformado por 9 integrantes por un periodo de 3 años, resultado de la elección de Comités Ciudadanos convocada por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Se eligen a través del voto universal, libre, secreto y directo.</p> <p>- Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; participar en desarrollo integral de la colonia; dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana; supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana; promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; convocar y presidir las asambleas ciudadanas.</p>
<p>Consejo Ciudadano Artículo 129</p>	<p>- El Consejo Ciudadano Delegacional es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.</p>
<p>Consejo del pueblo Artículo 141</p>	<p>- El Consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Se eligen a través del voto universal, libre, secreto y directo.</p>
<p>Representante de manzana Artículo 232</p>	<p>- Los representantes de manzana actuarán como enlace entre los vecinos de la manzana que representen y el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo. Funge como enlace con comité ciudadano.</p>

Fuente: Elaboración propia.

* Si bien es considerado en la LPCDF como un Instrumento de Participación Ciudadana.

instrumento es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien en caso de modificación o rechazo está obligado a explicarlo a los solicitantes. Una vez que lo aprueba, es también la autoridad ejecutiva local la responsable de solicitar al Instituto Electoral del Distrito Federal su organización. Este mecanismo no puede ser solicitado cuando se traten los siguientes temas:

- Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal

- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal

Uno de los cambios más significativos de la reforma de 2010 fue el carácter vinculatorio de este instrumento, ya que se redujo el umbral de un tercio del padrón

8. De acuerdo con el catálogo de colonias del DF en 2010 existían 1775 colonias y 40 pueblos originarios; en total 1815.



electoral de DF al 10% del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del DF. Sin embargo, a pesar de que haya bajado el umbral requerido, esto no significa que alcanzar el mínimo requerido fuera posible o fácilmente asequible para hacer vinculatorio el resultado del mismo.

Experiencia en la Ciudad de México

Aún cuando la ciudadanía tiene la posibilidad de exigir que se lleve a cabo un plebiscito, no se ha realizado ninguno desde su creación. Las únicas experiencias en el pasado reciente han sido detonadas desde posiciones de autoridad.

En 1993 se fue convocado un plebiscito por un grupo de nueve asambleísta de la entonces ARDF, en cual se planteaba la reforma política del DF (Marván, 2009). Las preguntas del instrumento giraban en torno a si se estaba de acuerdo con que la Ciudad de México eligiera a sus propios gobernantes mediante el voto, libre y secreto y que pudiera contar con su propio poder legislativo. Sin embargo, no existía un fundamento legal que sustentara este instrumento. Su carácter era más parecido al de una consulta pública, ya que no se orientaba a la ratificación de una acción del ejecutivo local. El segundo plebiscito lo promovió en 2002 el entonces Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, con la finalidad de analizar la percepción de la ciudadanía para construir un segundo piso al periférico, una de las principales vialidades de la Ciudad.

Fuera de estos dos casos, el mecanismo de democracia directa más recurrente de la última década para la Ciudad de México han sido las consultas ciudadanas, también reguladas y reconocidas como un mecanismo de democracia directa, que sin embargo no tienen un carácter vinculante.

La realidad es que este mecanismo de democracia directa ha sido poco utilizado tanto por los Jefes de Gobierno como por los ciudadanos. En el caso de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), no se observó ningún otro caso en el que se haya elegido este mecanismo para legitimar las decisiones de la Jefatura de Gobierno más que el ya mencionado para construir el segundo piso.

Por su parte, Marcelo Ebrard (2006-2012) no utilizó el plebiscito y en su lugar optó por utilizar la consulta ciudadana como un símil en cuanto a las funciones comunicativas del plebiscito, pero sin las posibles consecuencias vinculantes del mismo.

Tal es el caso de la Supervía Poniente, en la que un grupo de ciudadanos se oponía a su construcción por daños al medio ambiente. Fue un caso polémico que ciertas organizaciones de la sociedad civil buscaron frenar por distintos canales, incluso el de la consulta ciudadana, sin tener éxito, pues no existía ninguna decisión vinculatoria más que la del Jefe de Gobierno. La consulta se llevó a cabo en febrero de 2011, pero el Gobierno del Distrito Federal no presentó los resultados (La Crónica, 11 de julio de 2011).

La consulta ciudadana también se utilizó en 2008 para conocer la opinión de los habitantes de la entidad sobre las iniciativas de reforma energética que presentó en su momento el presidente Felipe Calderón. Sobre esta consulta sí se presentaron resultados, los cuales arrojaron una participación de 236,780 ciudadanos a quienes se les hizo la pregunta: “¿Está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética”, cuyo resultado arrojó que el 15.7% estaba en favor y el 84.3% en contra (El Universal, 28 de julio de 2008).

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

El mecanismo de consulta ciudadana ha sido más utilizado en el Distrito Federal que el plebiscito. Lo anterior puede explicarse ya que el primero no implica ninguna limitación legal a la Jefatura de Gobierno y ofrece efectos similares en lo que refiere a legitimidad pública. La falta de su uso por parte de los ciudadanos puede explicarse por el alto costo que implica cubrir los requisitos para exigirlo y la baja probabilidad de que el Jefe de Gobierno apruebe llamar a un plebiscito que no favorezca sus intereses.

En concreto hay un aspecto sobre el diseño institucional de este instrumento que debilita el cumplimiento de su propósito: detonar estos



procedimientos es facultad plena de la Jefatura de Gobierno, la cual no tiene incentivos para cuestionar sus propias decisiones.

Líneas de acción para fortalecer el plebiscito

Convertir este mecanismo de democracia directa en un instrumento efectivo implica necesariamente reducir la discrecionalidad de la Jefatura de Gobierno sobre el mismo. Las siguientes medidas contribuirían en este sentido:

1. Transferir la facultad de aprobación del levantamiento de un plebiscito al órgano electoral local, en donde la única restricción deberán ser los criterios establecidos actualmente en la legislación.
2. Establecer en el marco legal ciertas cuestiones y decisiones de gobierno en las que se levante un plebiscito de forma automática.
3. Otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad para detonar este mecanismo.

4. Referéndum

Diseño y propósito

De acuerdo con la LPCDF, el referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.

La atribución es exclusiva de la ALDF, quien define, bajo la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, si somete a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Los asambleístas tienen el derecho de solicitar un referéndum en cualquier momento previo a la aprobación de la ley o decreto. Los ciudadanos pueden solicitar el uso de este instrumento de democracia directa bajo los requisitos definidos en la LPCDF:

- El 0.4% de la lista nominal¹²
- El 10% de los Comités Ciudadanos¹³
- 8 de los 16 Consejos Delegacionales

De acuerdo con la LPCDF, la solicitud de referéndum debe contener la indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, de los o el artículo que se propone someter a referéndum, así como las exposición de razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía. Una vez recolectado el número de firmas, nombres y claves de elector, el Instituto Electoral del Distrito Federal certifica la personalidad y validez de los requisitos presentados.

Después de ser presentada en la ALDF, se discute en comisiones y cuando pasa al pleno de la Asamblea, los diputados pueden aprobar, modificar o rechazar el instrumento. En caso de que sea modificado o rechazado, el ciudadano recibe una respuesta por escrito con la explicación.

El referéndum excluye la posibilidad de presentar solicitudes cuando se trate de las siguientes materias:

- Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal

Además de ello, al igual que con el plebiscito, en caso de que se logre promover el referéndum para casos

12. Con base en datos del IEDF de septiembre de 2013, significa alrededor de 29,443 ciudadanos.

13. Con base en datos del IEDF, significa contar con el respaldo en sesión ordinaria del equivalente a 181 Comités Ciudadanos de las colonias y/o pueblos originarios. De acuerdo con el catálogo de colonias del DF en 2010 existían 1775 colonias y 40 pueblos originarios; en total 1815.



específicos, sus resultados no son vinculantes para la ALDF, sino que únicamente sirven como elementos de valoración para la autoridad convocante.

Experiencia en la Ciudad de México

A pesar del reconocimiento del referéndum en la legislación de la Ciudad de México desde 2004, no se ha presentado uno solo desde esa fecha.

El mecanismo ofrece un área de oportunidad para que los ciudadanos aprueben o rechacen leyes que les resulten polémicas, aunque llevarlo a cabo conlleva el riesgo de polarizar a los habitantes de la ciudad. Se rescata de este mecanismo el atributo de que sea la ciudadanía quien tenga la última palabra sobre temas de suficiente relevancia, pero que generan naturalmente posiciones encontradas. Este mecanismo ha sido ampliamente utilizado en la Unión Europea para ratificar la decisión de los gobiernos nacionales de incorporarse o no a la Unión.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

En el caso del acceso al mecanismo, la reflexión es similar a la que se expresó anteriormente sobre el plebiscito en términos de los costos de coordinación que implica solicitarlo. Las barreras de acceso obligan al interesado o grupo de interesados a recolectar un número definido de electores (29,443 ciudadanos), que tendrán que estar de acuerdo con solicitar el referéndum para la creación, modificación, derogación o abrogación de alguna ley o decreto. Una vez que han logrado satisfacer este requisito o promover la iniciativa con el 10% de los Comités ciudadanos o los ocho Consejos delegacionales, entonces la ALDF podrá analizar si somete o no a referéndum el instrumento legal que se considere.

Concretamente, los factores disuasorios del uso de este mecanismo son:

- La Asamblea Legislativa del DF es la única autoridad facultada para aceptar, modificar o rechazar la solicitud de referéndum, siendo juez y parte.

- El referéndum, al no ser vinculante, carece de los incentivos para que los ciudadanos emprendan los esfuerzos necesarios para promoverlo.

Líneas de acción para fortalecer el referéndum

Con el fin de que el referéndum se convierta en un mecanismo de democracia directa útil y de que los ciudadanos tengan incentivos para solicitarlo, se requiere forzosamente cambiar su diseño con el fin de que no sea la autoridad que lleva a cabo el proceso de creación, modificación, derogación y abrogación de leyes, la misma que apruebe un mecanismo que está diseñado para cuestionar esta toma de decisiones. Para ello se proponen las siguientes medidas que pueden contribuir en mejorar el mecanismo:

1. Otorgar carácter vinculatorio a los resultados del referéndum.
2. Transferir la facultad de aprobar la solicitud de referéndum al órgano electoral local, con las únicas restricciones que ya se establecen en la ley.
3. Contemplar que otros actores puedan solicitar el acceso a este mecanismo, por ejemplo el Jefe de Gobierno o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

5. Iniciativa popular

Diseño y propósito

Cuando los ciudadanos están interesados en participar más allá de la aceptación, modificación o rechazo de una ley, éstos pueden acceder a la Iniciativa Popular para someter directamente a consideración de la Asamblea las reformas legales que quieren ver aprobadas, sin necesidad de que sean presentadas por un Asambleísta. De acuerdo con la LPCDF, la iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos



propios del ámbito de su competencia. Al igual que en caso del referéndum, excluye los siguientes temas:

- Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal

El número de ciudadanos que se requiere para hacer uso de este mecanismo es el mismo que para el plebiscito y el referéndum: 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos, o al menos ocho de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Asimismo, se solicita presentar una exposición de motivos con las razones y fundamentos de la iniciativa y la presentación de una propuesta de articulado que cumpla con los principios de técnica jurídica.

La iniciativa debe ser presentada a la Mesa Directiva de la ALDF para que siga el proceso legislativo de cualquier otra, con la única diferencia de que es turnada a una Comisión Especial que determina la competencia de la ALDF en la materia propuesta, previo a ser turnada a la Comisión correspondiente y después al pleno de la Asamblea. Esta Comisión tiene la facultad por ley de aceptar o rechazar la propuesta, y a su vez debe informar, en caso de rechazo, las razones.

Experiencia en la Ciudad de México

Este mecanismo de democracia directa tampoco tiene antecedentes en el Distrito Federal, pues no ha sido presentada iniciativa alguna por este medio desde que fue regulada en la reforma de la LPCDF de 2010. A pesar de que nunca se ha presentado una iniciativa popular, esto no quiere decir que la ciudadanía no haya participado activamente para incidir en la Asamblea Legislativa del DF.

Dicha incidencia proactiva se ha dado mediante procesos de cabildo tradicionales, en los que las organizaciones y ciudadanos se acercan a legisladores para persuadirlos de la relevancia de presentar o apoyar sus propuestas. Ejemplos de este mecanismo informal abundan en los últimos años. Un caso fue la reforma a la llamada Ley de Antros (Ley de Establecimientos Mercantiles) publicada en 2011, mediante la cual se modificaron los horarios de cierre de los centros nocturnos de entretenimiento, es un caso reciente en el que un grupo de ciudadanos interesados (fundamentalmente dueños de restaurantes, bares y empleados de los mismos) se reunieron para formular iniciativas de ley, conseguir apoyo de legisladores y presionar para la aprobación de cambios al marco jurídico.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

La iniciativa popular implica altos costos para los ciudadanos que deseen utilizar dicho mecanismo: especialidad requerida en un tema específico, conocimiento amplio de la legislación local y habilidad política para identificar el momento adecuado para emprender el proceso. Sin embargo, aun cuando la opción del cabildo tradicional enfrenta los mismos costos que la iniciativa popular, en cuanto a conocimiento y diseño, es mucho más concurrida por los ciudadanos del DF. Lo anterior puede explicarse por dos factores:

- La iniciativa popular no ofrece un beneficio significativo en cuanto a la probabilidad de aprobación de la propuesta que justifique el costo operativo de conseguir el apoyo ciudadano.
- Más aún, el proceso legislativo requiere que un grupo de legisladores aprueben la iniciativa, sin importar el origen de la misma. Lo anterior implica que el trabajo de cabildo no se elimina sin importar que la iniciativa sea popular o no.

Líneas de acción alternativas a la iniciativa ciudadana

A diferencia del plebiscito o el referéndum, el caso de la iniciativa popular no parece tener deficiencias



de diseño, sino de concepción. Si la intención es acercar al ciudadano a los aspectos sustantivos del proceso legislativo, existen alternativas directamente orientadas a dicho propósito:

1. Audiencias públicas obligatorias de las comisiones de la ALDF para convocar a la ciudadanía a deliberar sobre el contenido de los asuntos legislativos.
2. El referéndum, con todas las salvedades discutidas en el capítulo anterior.

6. Presupuesto participativo

Diseño y propósito

El presupuesto participativo se define en la LPCDF como el proceso por el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

El presupuesto participativo considera en el artículo 83 el 3% del presupuesto de cada delegación para este rubro, el cual se divide entre las colonias y pueblos originarios de manera igualitaria. Existe una contradicción en la misma ley con el artículo 199, el cual establece que las delegaciones podrán destinar entre el 1% y el 3% a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

El Instituto Electoral es el órgano encargado de convocar, el segundo domingo de noviembre de cada año, a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto es definir los proyectos específicos en que se aplican los recursos en las colonias y pueblos originarios del DF. El Instituto convoca, organiza, desarrolla y vigila el proceso de celebración y de resultados de las consultas.

El Capítulo VII de la LPCDF establece la participación de los Comités Ciudadanos en el presupuesto participativo, así como las facultades en la materia de la Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno, el Instituto Electoral, los Jefes Delegacionales.

El Jefe de Gobierno es el responsable de proponer los montos y rubros sobre los cuales se ejercerá el presupuesto. La Asamblea Legislativa aprueba el decreto de presupuestos de egresos del DF y vigila, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. A los jefes delegacionales les corresponde incluir, en los anteproyectos y programas operativos, el presupuesto participativo y su distribución a todas y cada una de las colonias. La determinación de los proyectos en los que se aplica el presupuesto participativo se sustenta en los resultados de la consulta ciudadana anual. El Instituto Electoral además de la atribución de coordinar las consultas ciudadanas que definen el destino del gasto, es el encargado de promover, capacitar, asesorar y evaluar sobre el uso de este mecanismo.

Experiencia en la Ciudad de México

A pesar de que el presupuesto participativo no se considera como un mecanismo de democracia directa clásica, en el caso de la Ciudad de México éste combina elementos de democracia directa y de democracia representativa¹⁴. En primer lugar, el componente de democracia directa se expresa mediante la votación universal de los proyectos, puesto que todos los ciudadanos de una delimitación territorial específica (colonia o pueblo originario) pueden participar en la decisión sobre cómo y en qué se ejecuta un presupuesto designado.

El presupuesto participativo en el DF es un mecanismo en el que la ciudadanía participa de forma directa y universal, mediante el voto en la Consulta Ciudadana organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal en la toma de decisiones a nivel colonia. Asimismo, cualquier ciudadano puede proponer y registrar proyectos.

11. David Altman (2010) define la democracia directa como el “grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades.”



En segundo lugar, los proyectos propuestos son valorados por los órganos de representación ciudadana, los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo, quienes determinan por un proceso reglamentado aquéllos que serán sometidos a votación en la Consulta Ciudadana.

El Estatuto de Gobierno del DF indica en su artículo 12 que la participación ciudadana debe canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses. La ley otorga al ciudadano atribuciones para moldear el proceso de toma de decisión sobre el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. La misma legislación otorga un carácter vinculatorio a este proceso de toma de decisiones, independientemente del número de participantes, lo que lo diferencia del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. El hecho de que todos los ciudadanos puedan participar delega en ellos la responsabilidad y consecuencias de dejar de participar en este proceso de toma de decisiones. De acuerdo con el mismo artículo de la LPCDF, los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno en términos de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

Si bien jurídicamente la ALDF tiene la atribución de aprobar los presupuestos para cada ejercicio fiscal, el presupuesto participativo se destina a los proyectos específicos validados como prioritarios por la Consulta Ciudadana y es ejercido por la delegación correspondiente, con supervisión del Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo y por el Consejo Ciudadano (órganos de representación ciudadana), de forma que los ciudadanos definen prioridades, deciden proyectos, ejercen el control social del uso del dinero público y evalúan la gestión de los presupuestos participativos.

A causa de lo anteriormente enumerado, se ha generado más información acerca de la experiencia del DF en la aplicación de este instrumento. Una diferencia con respecto de los mecanismos antes enunciados, cuyos ámbitos de aplicación son abiertos (con restricciones en los ámbitos tributarios y de régimen internos de los poderes locales). En

el caso del presupuesto participativo se establecen lineamientos, a través de acuerdos publicados por la Jefatura de Gobierno en la Gaceta Oficial del DF, mismos que en los años referidos han estipulado que los recursos se han de destinar en obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito. La tabla 4 muestra los datos agregados para el DF sobre las diez actividades institucionales más importantes en términos de recursos a las que se ha destinado el presupuesto participativo de 2011 y 2012 en las distintas colonias y pueblos originarios del DF.

Es importante señalar el hecho que el presupuesto participativo presenta un nivel alto de ejercicio de los recursos, o de manera inversa, un bajo nivel de subejercicio. Es notable debido a los rubros a los que se destina y al esquema bajo el cual se ejercen los recursos. En primer lugar, el ejercicio en Obras y Servicios, así como en Equipamiento e Infraestructura Urbana que se lleva a cabo de esta manera ocurre en su mayoría bajo el esquema de obra por contrato (en contraste con obra por administración directa de las delegaciones). En este esquema se licita, de conformidad con la Ley de Obras Públicas del DF, y adjudica a un contratista privado la ejecución de las mismas. Lo anterior implica un nivel de complejidad técnico y administrativo que es frecuentemente causa de subejercicio, rescisiones administrativas y terminación anticipada de los contratos.

Algo similar sucede con las adquisiciones en el plano de Prevención del delito, puesto que las compras de patrullas y alarmas son normadas por la Ley de Adquisiciones para el DF, misma que establece un marco normativo riguroso. A pesar de lo anterior, el presupuesto participativo presenta un nivel de ejercicio alto. Las siguientes tablas muestran el nivel de subejercicios en los presupuestos participativos de 2011 y 2012.

El bajo nivel de subejercicio se puede explicar por la vigilancia que ejercen los Comités Ciudadanos. Ello también puede explicarse debido a que los proyectos definidos son visibles y fácilmente identificables y fiscalizables al llevarse a cabo en una delimitación geográfica accesible y conocida por los Comités y



Tabla 4

Principales rubros a las que se destinó el presupuesto participativo del DF en 2011 y 2012

2011			2012			Cambio con respecto 2011
Actividad institucional	Total	Posición	Actividad institucional	Total	Posición	
Programa delegacional de alumbrado público	\$ 180,343,162.06	1	Programa delegacional de alumbrado público	\$ 117,162,151.59	1	=
Conservación delegacional de imagen urbana	\$ 90,129,730.38	2	Programas delegacionales de renovación de banquetas	\$ 111,525,682.09	2	↑
Servicios complementarios de vigilancia	\$ 64,383,483.26	3	Conservación delegacional de imagen urbana	\$ 73,460,995.30	3	↓
Programas delegacionales de renovación de banquetas	\$ 55,629,070.56	4	Programas delegacionales de mantenimiento de infraestructura urbana	\$ 65,384,552.38	4	↑
Programas delegacionales de mantenimiento de infraestructura urbana	\$ 52,877,414.32	5	Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	\$ 39,653,218.45	5	↑
Construcción delegacional de espacios deportivos	\$ 31,054,386.37	6	Programas delegacionales de construcción de banquetas	\$ 25,783,440.45	6	↑
Programas delegacionales de desarrollo social y comunitario	\$ 29,139,039.99	7	Mantenimiento delegacional de espacios deportivos	\$ 24,150,918.62	7	↑
Programas delegacionales en apoyo a la prevención del delito	\$ 27,029,087.60	8	Servicios y ayudas delegacionales de asistencia social	\$ 23,393,506.00	8	↑
Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	\$ 23,895,387.12	9	Concertación y participación ciudadana en apoyo a la prevención del delito	\$ 21,320,664.52	9	↑
Mantenimiento delegacional de áreas verdes	\$ 17,783,905.07	10	Servicios complementarios de vigilancia	\$ 12,710,403.25	10	↑

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de la Secretaría de Finanzas del DF.



los ciudadanos de la propia colonia. El presupuesto participativo es una herramienta efectiva para mejorar la gobernabilidad de la ciudad, puesto que permite a la ciudadanía destinar recursos en las necesidades que definen los propios habitantes de las colonias.

Es natural, por lo tanto, que las cuestiones cercanas al entorno cotidiano de las personas sean adecuadas para un proceso de decisión universal. Por ello, no es de sorprender que la infraestructura urbana y la seguridad pública, temas que son ciertamente complejos, pueden ser asequibles al ciudadano en ámbitos locales.

De esta manera, problemas complejos como la provisión de bienes públicos como infraestructura urbana y seguridad pueden tener una participación acorde con las preocupaciones reales de la gente. Es decir, puede sortearse el reto de la agregación de preferencias en comunidades tan vastas y complejas

como el DF. Esto se facilita al seccionar a nivel de colonias la provisión de bienes y servicios.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

Existen aspectos que representan vulnerabilidades y debilidades para que dicho mecanismo pueda generar resultados adecuados. En primer lugar, los comités ciudadanos y consejos del pueblo son frecuentemente vistos con escepticismo ante la posibilidad real de que el sistema de partidos políticos coopte a estos órganos de representación local.

En segundo lugar, los bajos niveles de participación reducen la legitimidad de las decisiones adoptadas. La consulta ciudadana de 2012, de acuerdo con cifras del IEDF, obtuvo un total de 147,737 opiniones de un universo de 7,547,924 de personas registradas en la lista nominal. En otras palabras, el

Tabla 5

Presupuesto participativo de 2011. Montos ejercidos

Unidad responsable	Presupuesto total asignado	Presupuesto participativo (3%)	Ejercido	% de ejercicio
Álvaro Obregón	\$ 1,656,657,448.00	\$ 49,699,723.44	\$ 47,419,243.42	95.41%
Azcapotzalco	\$ 1,142,069,496.00	\$ 34,262,084.88	\$ 33,047,390.43	96.45%
Benito Juárez	\$ 1,153,130,669.00	\$ 34,593,920.07	\$ 33,509,424.03	96.87%
Coyoacán	\$ 1,479,891,334.00	\$ 44,396,740.02	\$ 41,640,820.80	93.79%
Cuajimalpa de Morelos	\$ 770,622,544.00	\$ 23,118,676.32	\$ 21,872,645.09	94.61%
Cuauhtémoc	\$ 2,112,872,264.00	\$ 63,386,167.92	\$ 57,457,960.82	90.65%
Gustavo A. Madero	\$ 2,715,534,620.00	\$ 81,466,038.60	\$ 76,841,441.78	94.32%
Iztacalco	\$ 1,127,764,945.00	\$ 33,832,948.35	\$ 31,179,542.42	92.16%
Iztapalapa	\$ 3,173,121,969.00	\$ 95,193,659.07	\$ 88,825,421.81	93.31%
La Magdalena Contreras	\$ 738,578,099.00	\$ 22,157,342.97	\$ 33,222,773.55	149.94%
Miguel Hidalgo	\$ 1,445,090,500.00	\$ 43,352,715.00	\$ 27,272,324.91	62.91%
Milpa alta	\$ 785,514,320.00	\$ 23,565,429.60	\$ 18,132,672.57	76.95%
Tláhuac	\$ 993,279,151.00	\$ 29,798,374.53	\$ 22,275,436.66	74.75%
Tlalpan	\$ 1,523,058,825.00	\$ 45,691,764.75	\$ 44,826,078.47	98.11%
Venustiano Carranza	\$ 1,554,129,898.00	\$ 46,623,896.94	\$ 46,231,599.11	99.16%
Xochimilco	\$ 1,180,259,027.00	\$ 35,407,770.81	\$ 29,139,039.99	82.30%
TOTAL	\$ 23,551,575,109.00	\$ 706,547,253.27	\$ 652,893,815.86	92.41%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Públicas en portal de Secretaría de Finanzas (www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011)



Tabla 6

Presupuesto participativo de 2012. Montos ejercidos

Unidad responsable	Presupuesto total asignado	Presupuesto participativo (3%)	Ejercido	% de ejercicio
Álvaro Obregón	\$ 1,680,673,285.00	\$ 50,420,198.55	\$ 48,176,941.63	95.55%
Azcapotzalco	\$ 1,150,890,457.00	\$ 34,526,713.71	\$ 33,120,040.12	95.93%
Benito Juárez	\$ 1,159,655,601.00	\$ 34,789,668.03	\$ 25,042,799.00	71.98%
Coyoacán	\$ 1,500,333,793.00	\$ 45,010,013.79	\$ 44,805,689.24	99.55%
Cuajimalpa de Morelos	\$ 769,220,714.00	\$ 23,076,621.42	\$ 22,847,305.79	99.01%
Cuauhtémoc	\$ 2,111,394,923.00	\$ 63,341,847.69	\$ 46,187,285.23	72.92%
Gustavo A. Madero	\$ 2,679,728,068.00	\$ 80,391,842.04	\$ 80,022,064.95	99.54%
Iztacalco	\$ 1,122,169,119.00	\$ 33,665,073.57	\$ 32,213,450.24	95.69%
Iztapalapa	\$ 3,130,113,060.00	\$ 93,903,391.80	\$ 79,071,203.20	84.20%
La Magdalena Contreras	\$ 750,931,272.00	\$ 22,527,938.16	\$ 20,976,058.37	93.11%
Miguel Hidalgo	\$ 1,436,958,914.00	\$ 43,108,767.42	\$ 38,269,322.40	88.77%
Milpa alta	\$ 754,752,142.00	\$ 22,642,564.26	\$ 21,051,298.51	92.97%
Tláhuac	\$ 989,024,690.00	\$ 29,670,740.70	\$ 29,549,877.93	99.59%
Tlalpan	\$ 1,516,411,109.00	\$ 45,492,333.27	\$ 36,922,195.25	81.16%
Venustiano Carranza	\$ 1,527,333,900.00	\$ 45,820,017.00	\$ 45,691,820.19	99.72%
Xochimilco	\$ 1,196,266,442.00	\$ 35,887,993.26	\$ 34,152,559.13	95.16%
TOTAL	\$ 23,475,857,489.00	\$ 704,275,724.67	\$ 638,099,911.18	90.60%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Públicas en portal de Secretaría de Finanzas (www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2012)

1.96% del electorado decidió sobre la aplicación del 3% del presupuesto de las delegaciones.

De manera concreta, los tres elementos que desincentivan el uso de los presupuestos participativos son:

- El diseño limita los rubros a los cuales los ciudadanos pueden destinar el ejercicio presupuesto participativo.
- La baja participación reduce la legitimidad de los resultados que arroja el mecanismo a nivel local. A menor participación menor legitimidad, lo que impacta en los ejercicios ulteriores.
- Una mínima difusión de los mecanismos de participación ciudadana por colonia y pueblos originarios.

Líneas de acción para fortalecer el presupuesto participativo

A diferencia del resto de los mecanismos, el presupuesto participativo se encuentra institucionalizado desde la propia LPCDF, cuya propia regulación y asignación presupuestal obliga a los ciudadanos a ejercerlo a nivel local con reglas claramente definidas. Aún bajo un esquema operativo mixto con elementos de democracia directa y representativa, ello no implica que el mecanismo arroje resultados óptimos. El diseño desde su concepción está considerado como un mecanismo local y restrictivo en cuanto a las áreas en las que se puede implementar, lo cual lo convierte en un mecanismo limitado. Con el fin de mejorar y profundizar el presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa se proponen las siguientes acciones:



1. Los bajos niveles de votación pueden ser revertidos mediante el perfeccionamiento y ampliación de la consulta ciudadana por medios electrónicos, como se ha realizado a partir de 2013.
2. Corrección en el diseño de las inconsistencias jurídicas de la asignación presupuestal con el fin de brindar certeza al porcentaje que se destina por colonia o pueblo originario. Esto evitaría que se reduzca el porcentaje en momentos de austeridad o por circunstancias de coyuntura política.
3. Hacer uso más eficaz de la figura de asambleas vecinales en las colonias, a fin de consensuar proyectos, difundir información jurídica y técnica de la ejecución de los mismos y minimizar de esta manera el desacuerdo al interior de las mismas.
4. Incrementar la difusión del mecanismo y su utilidad para resolver problemas públicos locales con la participación directa de los habitantes de cada colonia o pueblo originario.

Conclusiones: ¿qué sigue?

Se han revisado los distintos mecanismos de democracia directa que han sido implementados en la Ciudad de México. La principal conclusión que arroja el análisis es el mínimo uso que los habitantes de la ciudad han dado a estos instrumentos: las escasas experiencias en el uso del plebiscito, la inexistencia de solicitudes de referéndum, la ausencia de iniciativas populares y las bajas tasas de participación en los presupuestos participativos. Ello puede explicarse por múltiples factores que desincentivan la participación ciudadana directa, sin embargo, la variable principal que explica el fenómeno en este caso es el deficiente diseño institucional de los mecanismos, ya que aleja a los posibles participantes y en muchos casos evita que las preferencias expresadas tengan consecuencias relevantes sobre las acciones de las autoridades locales.

A pesar de que el presupuesto participativo, bajo reglas de democracia directa, es el mecanismo más utilizado, los niveles de participación en los ejercicios que se han presentado son mínimos, lo

cual deslegitima la propia toma de decisiones en la asignación del presupuesto. El mecanismo funciona debido a que desde la propia LPCDF se establecen los alcances y la obligatoriedad del ejercicio de recursos participativos por nivel colonia y pueblo originario; no necesariamente por un entusiasmo de la ciudadanía.

En el caso de la iniciativa popular cabría preguntarse si la inexistencia de antecedentes en el DF puede explicarse a causa de un umbral de peticionarios muy alto, lo que eleva los costos de coordinación y organización para los individuos; o bien, si refleja una ciudadanía muy distanciada del proceso legislativo. Por otro lado, existen incentivos para que los plebiscitos y consultas sean utilizados para legitimar decisiones ya tomadas por las autoridades, pues al no ser vinculantes, son utilizados estratégicamente para producir los resultados deseados.

Una de las implicaciones directas de que los resultados de estas herramientas no sean vinculantes es que existen pocos incentivos para invertir cuantiosos recursos económicos, materiales y humanos en organizar un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular. Tampoco ha ocurrido que algún diputado local promueva un referéndum. Una explicación es que quienes tienen más incentivos para promoverlos al interior de la ALDF, las bancadas de oposición o en posición minoritaria, no estén dispuestos a utilizar su capital político y recursos en promover una medida cuyo resultado sólo sirve como insumo consultivo, y no como un mandato vinculatorio. Desde la perspectiva del principio de distinción, la no obligatoriedad de los resultados expresados mediante el plebiscito y el referéndum implica que los ciudadanos no detentan el poder práctico de incidir en la legislación directamente, sino que quedan siempre supeditados a la intermediación del legislador. Curiosamente, el actor que más activamente utiliza estos mecanismos, es el titular del ejecutivo local.

El Jefe de Gobierno puede utilizar el plebiscito únicamente como medio de legitimación de las decisiones que toma, pero no cuenta con incentivos



para utilizarlo como medio para juzgar las propias decisiones que toma, pues es él, como autoridad última, quien aprueba o rechaza el uso del mecanismo. En pocas palabras es juez y parte, a pesar de que la propia ciudadanía exija por los medios estipulados en la LPCDF, el uso del mecanismo para juzgar las decisiones del titular del ejecutivo local. Lo mismo sucede en el caso del referéndum con la ALDF, es ésta quien define si lleva a cabo a pesar del esfuerzo que realicen los ciudadanos para promoverlo. En el caso de la iniciativa popular los incentivos informales para impulsar una iniciativa por medio del cabildeo o relación directa con los legisladores son mayores que hacerlo por medio de la iniciativa popular.

No obstante, se ha hallado que un diseño institucional como el del presupuesto participativo, que involucra a los órganos de representación locales a nivel colonia, tiene la característica de estar acotado a rubros cercanos al ciudadano, lo que en la dimensión de complejidad facilita la participación, incluso en torno a temas complejos como la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, su aplicación dentro un ámbito cercano y conocido, facilita la rendición de cuentas.

En conclusión, el presente análisis ha identificado como principal problema el diseño institucional que define el carácter no vinculatorio y los propios desincentivos para el uso de los mecanismos. Por ello, se proponen doce líneas de acción concretas que pueden servir como insumos para profundizar la discusión en torno a la pertinencia del diseño y uso de estos mecanismos en la Ciudad de México.

En el caso del plebiscito proponemos 1) transferir la facultad de aprobación del levantamiento de un plebiscito al órgano electoral local, en donde la única restricción deberán ser los criterios establecidos actualmente en la legislación; 2) establecer en el marco legal cuestiones y decisiones de gobierno específicas en las que se convoque un plebiscito de forma automática y; 3) otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad para detonar este mecanismo.

Para mejorar el diseño del referéndum e incentivar su uso: 4) otorgar carácter vinculatorio a los

resultados del referéndum; 5) transferir la facultad de aprobar la solicitud de referéndum al órgano electoral local, con las únicas restricciones que ya se establecen en la ley y; 6) contemplar que otros actores puedan solicitar el acceso a este mecanismo, por ejemplo, el Jefe de Gobierno o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Para los fines que persigue la iniciativa popular, consideramos que tiene problemas de origen en la propia definición y objetivos, pues los incentivos para promover iniciativas son mayores por medio del cabildeo y relación directa con los legisladores. Por ello, se propone acercar al ciudadano al proceso legislativo por medio de: 7) audiencias públicas de las comisiones de la ALDF para convocar a la ciudadanía a deliberar sobre el contenido de los asuntos legislativos y; 8) utilizar el referéndum como medio de consulta para las iniciativas de la ALDF.

Finalmente, para mejorar el ejercicio del presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa, proponemos: 9) revertir los bajos niveles de votación mediante el perfeccionamiento y ampliación de la consulta ciudadana por medios electrónicos; 10) corregir en el diseño legal las inconsistencias jurídicas de la asignación presupuestal con el fin de brindar certeza al porcentaje que se destina por colonia o pueblo originario; 11) que los *Comités Ciudadanos* hagan uso eficaz de la figura de asambleas vecinales en las colonias, a fin de consensuar proyectos, difundir información jurídica y técnica de la ejecución de los mismos y minimizar de esta manera el desacuerdo al interior de las mismas e; 12) incrementar la difusión del mecanismo y su utilidad para resolver problemas públicos locales con la participación directa de los habitantes de cada colonia o pueblo originario.



Referencias

- Arrow, K.J. "A Difficulty in the Concept of Social Welfare", *Journal of Political Economy* 58, 4 de agosto de 1950, pp. 328-346.
- Balbis, Jorge, "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina", *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f*, en http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm, consultado el 26 octubre de 2005.
- Barczak, Monica, "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America" en *Latin American Politics and Society*, Volumen 43. Número 3 (Otoño, 2001), 37-59.
- Bolos Jacob, Silvia, *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> 2001, (consulta: 24 octubre 2005).
- Breuer, Anita, "Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases", *Latin American Politics & Society*, Volumen 50. Número 4 (2008), 59-89.
- _____, "The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America: Towards a Theory of Referendum Causes", *Revista de Ciencia Política*, Volumen 29. Número 1 (2009), 23-55.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en *Participación Ciudadana* [Actualización: 17 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Chacón Rojas, Oswaldo. 2011. *Nuevos Mecanismos de Democracia Directa en el Constitucionalismo Local. La Fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales en Chiapas*. En portal de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://www.juridicas.unam.mx/> consultado el 31 de octubre de 2013.
- Cronin, Thomas, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, 1989.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co: Lynne Reinner, 1999.
- Ellis, Andrew, "Uso y Diseño de Referendos: un ensayo práctico desde Idea Internacional", *Revista de Derecho Electoral*, N° 4, Segundo Semestre 2007.
- IEDF. 2012. *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, en las colonias o pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal*. En portal del IEDF <http://www.iedf.org.mx/index.php/consultas-ciudadanas>, consultado el 21 de noviembre de 2013.
- Imke Harbers, "Democratic Deepening in Third Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City" en *Political Studies* Volumen 55. Número 1 (Marzo 2007), 38-58.
- Inchaustegui, Teresa. *La ciudad de México en transición; cambio económico, complejidad social y reforma política, hacia un desarrollo sustentable*. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma De México, 1994 pp. 110.
- INEGI. 2013. *Anuario estadístico del Distrito Federal 2012*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998.
- Marván Laborde, Ignacio *De la Ciudad del Presidente al Gobierno Propio: la política en la Ciudad de México 1970 - 2000*.
- Marenghi, Patricia y Manuel Alcántara Sáez, "Los Mecanismos de la Democracia Directa: Argumentos a Favor y en contra desde la Teoría de la Democracia", *Revista de Derecho Electoral*, N. o 4, Segundo Semestre 2007
- Mendizábal, Yuritzi y Alejandro Moreno, "La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos" en *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, de Alejandro Moreno (coord.), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, DF, ITAM, 2010, 227-248.

Roberts, K. y Wibbels, E., "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A test of Economic, Institutional and Structural Explanations", *American Political Science Review*, 93 (3), 1999, pp. 575-590.

Salazar Ugarte, Pedro, "La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal", en *Diálogo y Debate*, Núm. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, México: Centro de Estudios de la Reforma del Estado, AC, pp. 109-125.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Patria, México, DF, 1993.

Serna de la Garza, José María, *Poder Legislativo Federal y Sistema Federal, 2012*, en portal de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3068/6.pdf>, consultado el 31 de octubre de 2013.

Shepsle, Kenneth A., *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, Mark S. Bonchek, W W Norton & Company Incorporated, 1997.

Simon, Herbert y James March, *Organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel, 1958.

Sommano Ventura, María Fernanda, "Los determinantes de la participación política no electoral en México" en *Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

Welp, Yanina "El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder" en *Nueva Sociedad*, Número 228 (julio-agosto de 2010), 26- 42.

Ziccardi, Alicia, *Gobiernos locales: el futuro político de México*, IGLOM, 1999.

Zovatto Garetto, Daniel, "Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: un Balance Comparado: 1978-2007", *Revista de Derecho Electoral*, N° 4, Segundo Semestre, 2007.



Autores

Héctor Hernández Javier

Asociado fundador de Participando por México A.C y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Actualmente se desempeña en el ámbito de planeación del desarrollo urbano de la administración pública del Distrito Federal. hector.hernandez@pxm.org.mx

Luis F. Fernández

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y Presidente de Participando por México, asociación dedicada a fomentar la participación ciudadana que construya, comparta y combata problemas públicos. www.pxm.org.mx
luis.fernandez@pxm.org.mx

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | México, DF | México

Responsable

Dr. Thomas Manz | Representante en México
Teléfono +52 (55) 5553 5302

Fax +52 (55) 5254 1554

www.fesmex.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-607-7833-53-6