

Lic. Melissa Daniela Martínez Riojas. Estudiante actualmente de Posgrado en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Título

El camino del empoderamiento ciudadano: El caso de la Ciudad de México y la utilización de instrumentos enmarcados en la actual Ley de Participación Ciudadana

Resumen

El presente trabajo es resultado de la investigación hecha como tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM publicado en el año 2017. El objetivo se centra en el análisis del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana enfocándose en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo en la Ciudad de México como vía de empoderamiento. Un elemento interesante de la investigación es que se tomó a un estudio de caso que es la colonia Santa Cruz Atoyac, delegación Benito Juárez para comprender como los habitantes de esta demarcación han hecho uso de del mecanismo de la consulta ciudadana para el ejercicio del presupuesto participativo y medir el nivel de empoderamiento a través de distintas escaleras

Como resultado de la investigación se pudo construir una escalera de empoderamiento hecha con los elementos teóricos, pero sobretodo de las aportaciones que se obtuvieron con el acercamiento con los habitantes de la colonia Santa Cruz Atoyac.

Palabras clave: Participación ciudadana, empoderamiento, democracia participativa, toma de decisión, democracia representativa y presupuesto participativo.

Introducción

En la Ciudad de México recientemente se llevan a cabo procesos de participación mediante los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la toma de decisiones, ejemplo de ello son los más de doce mecanismos incluidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (entre los que destacan el referéndum, el plebiscito o la consulta ciudadana). Aunado a estos mecanismos no-permanentes, podemos identificar el ejercicio participativo

que se realiza desde el 2011 fundamentado en la política pública más replicada en los últimos 25 años: el presupuesto participativo del emblemático caso de Porto Alegre, Brasil. La Ciudad de México ha puesto en práctica en sus 1,812 colonias y pueblos dicha política pública del presupuesto participativo para que los habitantes decidan en que se utilice determinado recurso público para el beneficio de toda la comunidad.

El objetivo general de este trabajo de investigación es analizar los mecanismos formales de participación ciudadana establecidos en el marco jurídico de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. El estudio se enfoca en el mecanismo de la consulta ciudadana para el ejercicio del presupuesto participativo.

Además, se incluye un análisis de las formas no institucionales de participación ciudadana, mismas que en su mayoría resultan más eficaces para empoderar que las propuestas en el marco de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Para facilitar el análisis de los mecanismos de participación ciudadana se ha seleccionado la colonia Santa Cruz Atoyac de la delegación Benito Juárez y al comité ciudadano ubicado durante el periodo del 2010-2013; al seleccionar un caso en particular permitirá identificar el uso del mecanismo de la consulta ciudadana para el ejercicio del presupuesto participativo y así evaluar su funcionamiento.

Esta investigación sustenta su marco teórico con autores que son considerados pilares de la democracia participativa y democracia representativa, así como del concepto de empoderamiento ciudadano algunos de ellos son: John Stuart Mill, Jaques Jacobo Rousseau, Sherry Arnstein, Burns, Hambleton y Hoggett, Arturo Flores López Archon Fung y Erik Olin Wright, Lucia Álvarez Enriquez, Alicia Ziccardi, Boaventura de Sousa entre otros.

Al incluir un estudio de caso en la investigación se tomó en cuenta el uso de una metodología que incluyera entrevistas con los integrantes del comité ciudadano de la colonia Santa Cruz Atoyac, delegación Benito Juárez. Lo cual permitió construir una escalera de medición de empoderamiento para este caso en particular a partir de la información obtenida y analizada para este estudio.

La democracia participativa, democracia representativa y empoderamiento.

La participación ciudadana forma parte de un modelo de democracia participativa donde los actores principales son las y los ciudadanos quienes a través de su participación podrán convertirse en tomadores de decisiones.

“La democracia participativa surge como un conjunto de instrumentos jurídicos, algunos ya existentes desde hacía décadas o incluso siglos, otros radicalmente nuevos, con los que se busca una mayor participación directa del ciudadano en su gobierno, pero que, a diferencia de lo que había pasado en otros periodos históricos como el situado entre las dos guerras mundiales, centra el foco de atención no tanto en la consolidación de la Democracia Representativa (tratando de acercar al ciudadano a la política), como en su profundización y desarrollo y, no aspira tanto a practicarse en el ámbito nacional, como se centra en mucha mayor medida en el local”. (Ramírez Nardiz, 2012, pp.16 y 17)

El modelo de democracia participativa invita a las y los ciudadanos a convertirse en sujetos activos en los espacios públicos para poder tomar decisiones por ello la participación ciudadana es un medio para poder alcanzar objetivos colectivos. Además, este modelo de democracia es totalmente formativa y educativa lo cual contribuye a generar esquemas participativos a nivel nacional.

Si se quiere ejercer plenamente la ciudadanía de cualquier sujeto es necesario contar con espacios de participación efectivos para que las opiniones sean transformadas en acciones de cambio para el beneficio de todas y todos. Por ello hay que conceptualizar a la participación ciudadana para comprender el porqué de su importancia.

La participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de

las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). (Ziccardi, Alicia 2004, p.3)

Es interesante la propuesta que nos proporciona Alicia Ziccardi porque marca la diferencia con otro tipo de participaciones como política y social ya que la participación ciudadana se da en el ámbito local pero el alcance puede ser representativo porque beneficiará a toda la comunidad y al apropiarse de los espacios locales podrán replicarse en espacios más grandes.

La otra cara en esta investigación es la democracia representativa que es aquella en que los ciudadanos delegan el uso de poder y toma de decisiones a otros individuos que forman parte del gobierno y de todas las instituciones que integran al modelo democrático. Pero son los ciudadanos los que deciden quien los representará desde las cámaras y en teoría los representantes velarán por sus intereses y buscarán dar una solución a las demandas que los ciudadanos tengan.

La idea que se presenta a continuación es una primera aproximación del significado de la democracia representativa que brinda Norberto Bobbio. Señala: “Podemos establecer que la democracia es un sistema estructurado de reglas que permiten establecer quién toma las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Por tanto, se considera que en la democracia la toma de decisiones es tutelada a ciertos individuos que representarán a todo el grupo, de modo que no es factible que <<todos>> los ciudadanos puedan decidir”. (Norberto, Bobbio, 2008, p.24)

Para empoderar al ciudadano no consiste en eliminar el modelo de democracia representativa en México y específicamente en la Ciudad de México sino el punto es introducir los elementos necesarios que puedan dotar de herramientas útiles para tener un modelo democrático de calidad y su eje principal serán los ciudadanos y la toma de decisiones dentro de la esfera pública y política. Además, si se logra que los habitantes de la Ciudad de México confíen en los procesos participativos se podrá decir que están ejerciendo un nivel de empoderamiento real mediante los mecanismos institucionales. Para comprender el significado de ser empoderado, es necesario explicar que es el empoderamiento. “El término *empowerment* acuñado durante la década de los 60’s y 70’s ha sido asociado a

procesos necesariamente ligados a la adquisición de poder por parte de grupos desprotegidos”. (Arturo, Flores, 2009, p.8)

Para comprender el término de empoderamiento también es necesario que se incluya el concepto de poder ciudadano porque este significa la forma en que la ciudadanía utilizaría el poder si le otorga a través de instrumentos o mecanismos que el modelo de la democracia participativa contempla para su funcionamiento. “El poder ciudadano es la unión de la mayoría de los ciudadanos por consentimiento, para formar una sola entidad, que es la república, el país, el Estado”. (Ulrich, Richter Morales, p. 141) Esta es una idea general del poder ciudadano, lo que debemos rescatar es el concepto de unión de la ciudadanía para que los mecanismos de participación ciudadana junto con la organización de los sujetos logran empoderarse a partir de la toma de decisiones en distintos espacios.

El empoderamiento trasciende al poder ciudadano porque significa tomar decisiones para cambiar los espacios que rodean a la ciudadanía a través de mecanismos que pueden ser creados a partir de las necesidades de los individuos o bien son creados por los gobiernos, quienes consideran pertinente abrir canales participativos donde los habitantes participen activamente en asuntos de interés público.

Ya que se ha tenido un acercamiento al término de empoderamiento, es pertinente una pregunta: ¿Cómo se origina el empoderamiento? muchos podrían afirmar que surge desde la base de la sociedad, pero realmente quien crea las formas para empoderar a los habitantes son los gobiernos de cada país, estado o localidad.

“Cabe enfatizar que el fenómeno del empoderamiento puede ser propiciado *desde arriba* a partir de políticas gubernamentales, pero que ni el gobierno ni otro tipo de institución puede obligar a los diversos sujetos sociales a *empoderarse*, solamente éstos pueden *empoderarse a sí mismos*, decidirse a iniciar acciones que busquen la modificación de una situación que les es desfavorable. He aquí su enorme potencial como factor de cambio social y político”.

(¹ Ivonne, Murillo Acuña, p. 5)

La democracia participativa y el concepto de empoderamiento permiten identificar qué elementos deben contener los mecanismos de participación para convertir a los ciudadanos en tomadores de decisiones y así alcanzar el nivel óptimo de empoderamiento.

Para medir el nivel de empoderamiento existen diferentes escaleras que se han creado a lo largo de los años por distintos autores a continuación se muestran las escaleras de medición para el empoderamiento.

Escalera de Sherry Arnstein

La primera escalera que surgió a finales de los años 60's es la de Sherry Arnstein quien a través de una medición intenta saber si el poder que se les otorga a los ciudadanos es real o solo es un acto figurativo de empoderamiento.

“Arnstein sostiene que la participación ciudadana, cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano. La participación ciudadana es el poder ciudadano, debido a que esta cuestión ha sido la manzana de la discordia política. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder. La escalera de la participación de Arnstein, consistió en una escalera imaginaria de ocho peldaños que fue dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano”. (Guillen, Saenz, p.186)

Detallemos cada una de las zonas que creo Arnstein en su escalera para medir la participación de los individuos. La **zona de no participación** tiene dos peldaños llamados *terapia* y *manipulación* aquí la participación por parte de los ciudadanos es casi nula y si llega a existir es porque los gobernantes crean “instrumentos” a través de los cuales las personas “guían” el rumbo de una decisión de su gobierno. “En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados simplemente como público”. (Guillen, Saenz, p.187)

La segunda zona de la escalera titulada **participación simbólica** de Arnstein está integrada por tres peldaños *información*, *consulta* y *apaciguamiento*. En esta zona el individuo tendrá la oportunidad de escuchar propuestas de los gobernantes, poder hablar e incluso ser escuchada, pero no existe toma de decisiones real en la que a través de la participación puedan observar los ciudadanos cambios en su entorno porque ellos no deciden sino las autoridades.

La última zona de la escalera de Arnstein de **poder ciudadano** está compuesta por tres peldaños *coparticipación*, *poder delegado* y *control ciudadano* en la que el ciudadano tiene

el control de la toma de decisiones en programas, porque mediante su participación logra inclusive una negociación con los involucrados en los mecanismos o instrumentos para que a través de sus decisiones logren generar un cambio.

ESCALERA DE PARTICIPACIÓN DE ARNSTEIN



Figura retomada de https://www.researchgate.net/figure/260065707_fig4_Figura-138-Escalera-de-participacion-de-Sherry-Arnstein-1969-desde-los-peldanos-de

Escalera de empoderamiento de Burns, Hambleton y Hogget

Después de la escala de medición de Arnstein, en los años 90's dos teóricos construyeron una forma de medición para el empoderamiento ciudadano en Gran Bretaña. Esta escala tiene más peldaños a diferencia de la anterior que permite medir con mayor precisión el poder que tienen los ciudadanos.

“Hambleton y Hogget desarrollaron una nueva versión de la escalera de Arnstein para tomar en cuenta nuevas formas de participación ciudadana desarrolladas posteriormente por las autoridades locales. Estos autores han definido una escalera de doce peldaños, dividida

en tres áreas que van de su parte inferior desde la participación nula, donde podemos encontrar la propaganda, información sin valor, etc; pasando posteriormente a la participación ciudadana, en donde se agrupan los comités de consulta, descentralización limitada del proceso de decisión, información valiosa, etc; hasta el control ciudadano donde los niveles de autonomía y decisión son mucho más amplios”. A continuación, se detalla cada uno de los peldaños de acuerdo a la propuesta hecha por Hambleton y Hogget

La primera zona de medición de empoderamiento de **no participación ciudadana** está compuesta por cuatro peldaños *decepción ciudadana, consulta cínica, información pobre y cuidado ciudadanía*; aquí la participación del ciudadano servirá para legitimar el actuar del gobierno, pero no hay toma de decisión real ni mucho menos una participación que trascienda en un cambio radical propuesto y dirigido por los ciudadanos. En esta zona lo que las autoridades hacen es brindar información a individuos que más que información únicamente son campañas publicitarias que no alientan a la ciudadanía a participar.

La segunda zona de **participación ciudadana** está integrada por seis peldaños que son los siguientes: *información de alta calidad, consulta genuina, consejos de asesoría efectiva, descentralización limitada, co-participación y control delegado*. Esta zona es importante para la generación de participación ciudadana porque aquí las autoridades no proporcionan información ficticia o que solo tenga por objetivo legitimar gobiernos sino posibilita un proceso de negociación entre ellos y los ciudadanos para lograr acciones reales.

La última zona de **control ciudadano** está integrada únicamente por dos peldaños el de *control basado en la confianza* y el *control independiente*, aquí más allá de la construcción de participación ciudadana se establece participación social que proviene de las ONG’s, protestas sociales o cualquier otro tipo de manifestación, la gran diferencia con las demás zonas de esta escalera es que la participación será autónoma y el control es exclusivo del ciudadano porque tiene la capacidad de ejercerlo.

ESQUEMA DE ESCALERA DE PARTICIPACIÓN DE HAMBLETON Y HOGGET

Tabla 5. Escalera de los niveles de participación (Hambleton y Hogget, 1994).

12	Control Independiente	Control Ciudadano
11	Control basado en la Confianza	
10	Control Delegado	Participación Ciudadana
9	Co-participación	
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de Asesoría Efectiva	
6	Consulta Genuina	
5	Información de Alta Calidad	
4	Cuidado ciudadanía	No participación Ciudadana
3	Información Pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción Ciudadana	

¹ Figura retomada de <http://cmapspublic3.ihmc.us/rid=1L551NFCH-331Q0K-YQG/Participacion.cmap>

Escalera de participación de Shand y Arnberg

La siguiente escalera es de Shand y Arnberg ubicada en el año de 1996, que mide el poder hacia los ciudadanos desde el nivel más bajo de participación hasta el máximo, la diferencia entre esta escala es que aquí se denomina influencia y es una escala más sencilla.

“Adaptan la escala de participación presentándola como un *continuum*, la cual va desde los niveles mínimos de la participación, en donde los ciudadanos únicamente reciben información, sin derecho a opinar, hasta la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación y finalmente, ejercer el control desde la comunidad”.

Más que una escalera de participación los autores la denominan *continuum* porque gráficamente podemos observar que es una flecha dividida por cinco segmentos que van desde la *mínima influencia* hasta la *máxima influencia*. Los segmentos que encontramos en la flecha son información y consulta que se ubican en el nivel más bajo, es decir, el de

mínima influencia; en el *continuum* justo en la sección media se encuentra el segmento denominado co-participación; por último en la zona de máxima influencia se localiza dos segmentos el de delegar y control.

Lo interesante que se puede destacar de este *continuum* es que no se trata de que a través de instrumentos de participación la toma de decisiones pueda ir subiendo o escalando de nivel, por el contrario, los instrumentos de participación están colocados en el mismo nivel, el objetivo de este continuum es medir el nivel de influencia si es alto o bajo. Para ejemplificar, Shand y Arnberg colocan a la consulta ciudadana dentro de un nivel de mínima influencia porque se asume que únicamente a los individuos se les pide su opinión pero está no trascenderá al origen de un cambio en su comunidad.

ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN DE SHAND Y ARNBERG

Tabla 7. Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996).

Tabla 7				
<i>Mínima Influencia</i>				<i>Máxima influencia</i>
←				→
Información	Consulta	Co- participación	Delegar	Control
<ul style="list-style-type: none"> - Información - Encuestas - Información Pública de Campañas - Audiencias Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Contactos Clave - Reuniones de Grupo de Interés - Reuniones del Ayuntamiento - Consulta Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Comités de Asesoría - Redes y Comunidades de Política 	<ul style="list-style-type: none"> -Cuestionamiento Público - Estudios de Estimación - Preferencia Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Referendos - Parlamentos Comunitarios

Figura retomada de <http://cmapspublic3.ihmc.us/rid=1L551NHRR-1Z84HC-YQJ/Shand%20y%20Arnberg.png>

Zona de empoderamiento a la mexicana de Arturo Flores

Por último, la escala de medición que está basada en el caso mexicano, es la propuesta realizada por Arturo Flores López, quien construyó en lugar de peldaños zonas de empoderamiento, porque de acuerdo con el autor es más factible medir de esta forma los procesos de participación que existen en México.

“Percibimos que en el caso mexicano existen tres zonas de empoderamiento: una zona de empoderamiento cero, una de auto-empoderamiento y una de empoderamiento institucionalizado. Al realizar esta identificación de zonas de empoderamiento mexicano no percibimos la necesidad de establecer, tal y como sucede con los esquemas presentados anteriores. En México, más bien identificamos zonas que se han ido conformando con las diferentes políticas de participación implementadas y donde existen tres tipos de poder, el otorgado por las autoridades, el negado por las autoridades y el ganado por los ciudadanos”. (Arturo, Flores López, p. 29.)

Para hacer una explicación más detallada de las zonas de empoderamiento que Arturo Flores creó para el caso de México, es necesario desarrollar las tres zonas de manera individual, comencemos con la zona de empoderamiento cero. Las ideas que se expondrán a continuación son retomadas del autor Arturo Flores López.

En la **zona de empoderamiento cero** las autoridades, mediante mecanismos, convocan a la ciudadanía a participar en torno a una temática en especial, con esta breve explicación podría afirmarse en primera instancia que evidentemente la ciudadanía que habita México toma decisiones que podrán tener un impacto en la sociedad, pero lo que plantea el Arturo Flores es que las decisiones han sido tomadas con anterioridad por los autoridades y, a los ciudadanos, solo se les está consultando lo que ya se ha pactado por negociaciones entre las esferas de gobierno. Cabe mencionar dentro de la zona de empoderamiento cero podría haber altos índices de participación, pero no implica que existe empoderamiento real de los habitantes de las distintas demarcaciones que componen a México.

La siguiente zona es la titulada **auto-empoderamiento**, esta es una parte muy interesante que propone el autor, porque se entrelazan la zona de empoderamiento institucionalizado y el autoempoderamiento e incluso una zona de no institucionalizada que en varias ocasiones

la ciudadanía ha considerado más efectiva la no institucionalidad que la institucionalidad que plantean las autoridades. Dentro de la zona de auto-empoderamiento prevalecerán las peticiones y respuestas entre autoridades y ciudadanos, pero si la ciudadanía no cree en las propuestas de solución se movilizarán a la parte extrema de la zona, es decir, la no institucionalidad en la que piensan que será más viable encontrar respuestas a sus demandas.

Por último, encontramos a la **zona de empoderamiento institucionalizado** en la que las legislaciones participativas, como las llama Arturo Flores, empoderaran al ciudadano legítimamente; uno de los problemas que puede observarse en esta zona es que la mayoría de las creaciones participativas por parte de las autoridades no son vinculatorias, lo cual implica que las decisiones que pudieran tomar los ciudadanos serán una mera opinión que quedará guardada en las agendas de los gobiernos.

Además, debe destacarse que en la zona de empoderamiento institucionalizado es posible localizar a las Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes logran cumplir sus metas u objetivos a través del vínculo con las autoridades gubernamentales y con ello esquemas institucionales.

Las escaleras de medición de empoderamiento descritas anteriormente permiten evaluar en nivel se ubican los mecanismos de participación y saber si los ciudadanos son tomadores de decisiones dentro de la esfera pública. A continuación, se explicará el caso de Santa Cruz Atoyac a través del mecanismo de la consulta ciudadana para el ejercicio del presupuesto participativo en el año 2010.

Mecanismos de participación ciudadana. Consulta ciudadana: presupuesto participativo. Aplicado en Santa Cruz Atoyac

La Consulta Ciudadana del presupuesto participativo es uno de los mecanismos recurrentes de participación ciudadana en la Ciudad de México, en el que destaca la figura del ciudadano como tomador de decisiones respecto a las problemáticas dentro del espacio público. Los habitantes de Santa Cruz Atoyac han hecho uso de este mecanismo, pero no ha sido la única opción, también los mecanismos informales los consideran parte esencial para incentivar la participación.

Las consultas ciudadanas son parte de un proceso de democracia participativa debido a que las y los ciudadanos son tomadores de decisiones en relación con asuntos públicos. En la Ciudad de México se consideró necesario incluir la consulta ciudadana para el presupuesto participativo como una vía para que la ciudadanía emitiera una opinión en relación a la apropiación del espacio público de acuerdo con rubros establecidos en esta ley como son infraestructura urbana, recuperación de espacios públicos entre otros.

Es necesario introducir la conceptualización de consulta ciudadana y presupuesto participativo que se establece en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para comprender como los habitantes de Santa Cruz Atoyac se involucran en estos procesos de participación. Dentro de la ley vigente de participación ciudadana en el artículo 47 se define de la siguiente manera a la consulta ciudadana:

“Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal”. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, p. 18.)

Además en la misma ley existe un apartado referente a la consulta ciudadana para el presupuesto participativo donde se define qué es el presupuesto participativo, se indica bajo que rubros se puede ejercer el recurso económico entre otras actividades relacionadas con este ejercicio de democracia participativa; en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del artículo 199 al 204 se hacen estas especificaciones.

Pero ¿por qué se considera a la consulta ciudadana como aquel mecanismo ideal para que los habitantes del Distrito Federal a través de una opinión sean tomadores de decisiones respecto a la realización de cambios a su entorno público? ¿Realmente este mecanismo es una práctica adecuada para la democracia participativa e incentiva el empoderamiento ciudadano? Habrá que hacer un breve recuento histórico que nos sitúe desde su primera aplicación de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo y como ha ido

transformándose al paso de los años, esto de acuerdo al periodo que se estudia en esta tesis (Comité Ciudadano de Santa Cruz Atoyac 2010-2013).

La consulta ciudadana para el presupuesto participativo se aplica desde el año del 2010 pero ha ido modificándose para un mejor ejercicio, por ejemplo, se han introducido el uso de las nuevas tecnologías y así crear un mayor alcance a toda la ciudadanía del Distrito Federal.

“En noviembre de 2012, para el ejercicio del presupuesto participativo del 2013, el Instituto Electoral del Distrito Federal implementó dos mecanismos con los cuales recabar la opinión de los ciudadanos, el primero a través de mesas receptoras de opinión instaladas en las colonias y el segundo la consulta cibernética, para lo cual abrió su página de internet. Esto permitió a miles de ciudadanos emitir sus opiniones sobre las obras que se llevarían a cabo en sus colonias”. (Ulrich, Richter Morales, 2014, p.125).

Los encargados de regular el procedimiento de la consulta ciudadana es el Instituto Electoral del Distrito Federal de acuerdo a lo que dicta el artículo 84 de la siguiente manera:

Artículo 84.- Para efectos de lo establecido en el artículo anterior y con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y demás normatividad aplicable, el Instituto Electoral convocará en la primera semana de abril de cada año, a la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, cuya Jornada Consultiva se realizará el primer domingo de septiembre del mismo año. (Consultado en: <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>)

Hemos podido observar que la forma de aplicación de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo ha cambiado en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México, por ejemplo, se introdujo el uso de tecnologías para el ejercicio de este mecanismo de participación para poder acceder a un mayor número de personas y que puedan tomar decisiones respecto al espacio público. Pero estos cambios a la consulta ciudadana solo se han dado en la Ciudad de México porque en otros estados de la república este instrumento no existe o no se utiliza e incluso no hay leyes en torno al tema de participación ciudadana.

Para ejemplificar y dejar más clara la situación del país en torno a temas de participación ciudadana y empoderamiento introduciremos una tabla que señala que estados de la república cuentan con una ley similar a la de participación ciudadana y cuantos mecanismos reconocen en esta:

Cuadro. Estados que cuentan con legislación en materia de participación ciudadana

	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS.
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	
Campeche	No tiene ley	
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila Zaragoza	
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	
Chiapas	No tiene ley	Ley de participación social para el Estado de Chiapas
Chihuahua	No tiene ley	

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS.
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	
Durango	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango	
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato	
Guerrero	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero	
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo	
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	
Estado de México	No tiene ley	
Michoacán	No tiene ley	Ley de Mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán

	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS.
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	
Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	
Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León	
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca	
Puebla	No tiene ley	
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro	
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	
San Luis Potosí	No tienen ley pero están promoviendo consagrar la participación ciudadana como un derecho y expedir la ley	

	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS.
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	
Tlaxcala	No tiene ley	Ley de Consulta ciudadana para el estado de Tlaxcala
Veracruz	No tiene ley	Ley de referéndum, plebiscito e iniciativa popular
Yucatán	Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en Estado de Yucatán	
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas	

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE LAS PÁGINAS OFICIALES DE CADA ESTADO DEL 2010 HASTA EL 2016

En resumen, solo 24 estados cuentan con una ley de participación ciudadana, los estados de Chiapas, Michoacán, Tlaxcala y Veracruz tienen una ley que se apega al tema de participación ciudadana. Los 24 estados reconocen instrumentos de participación ciudadana como la consulta ciudadana o consulta popular, pero ninguna se aplica como el Distrito Federal a través del tema del presupuesto participativo.

Una primera conclusión del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana es que la Ciudad de México es la más avanzado en el tema de participación ciudadana porque su ley es la que cuenta con el mayor número de mecanismos y la consulta ciudadana se aplica año con año desde el 2010, pero debe quedar claro que eso no implica que sea un modelo exitoso y que la ciudadanía realmente este empoderada a través de estos mecanismos.

En la Ciudad de México se ha considerado que el presupuesto participativo es una guía fundamental para empoderar al ciudadano en relación a la apropiación del espacio público y solucionar las problemáticas surgidas en el ámbito local. “Los denominados presupuestos participativos son un proceso mediante el cual los ciudadanos, individualmente o por medio de sus organizaciones cívicas, pueden contribuir de forma voluntaria y constante a la toma de decisiones sobre el presupuesto municipal, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”. (Ulrich, Richter Morales, 2014, p.123)

Esta cita nos indica que las decisiones que tomarán los individuos serán a partir de reuniones anuales con las autoridades, este punto es crucial para comprender el caso mexicano y en específico el de la Ciudad de México en la colonia Santa Cruz Atoyac. Es sobreentendido que a través del presupuesto participativo se tiene una relación entre gobernantes y gobernados pero las decisiones deberían recaer en la ciudadanía, para ello existe la consulta ciudadana que mediante este instrumento se podrá hacer un ciudadano consciente de lo que pasa a su alrededor, en especial en su espacio público, para lograrlo deberá investigar, identificar y organizarse con los vecinos o colonos de su población para solucionar el problema que pudiera existir. Con el ejercicio del presupuesto participativo se

incentiva que los ciudadanos adquieren el interés en procesos públicos para su beneficio. “El Presupuesto Participativo es un proceso de toma de decisión basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen representación mayoritaria. Las comunidades donde viven y se organizan son reconocidas con derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y exigencias, y también su participación en las decisiones tomadas para responderles.”. (Boventura, De Sousa Santos, 2004, p. 443)

En el caso de Santa Cruz Atoyac los integrantes del comité ciudadano estudiado para esta tesis reconocen que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les ha brindado pequeñas herramientas para poder participar de forma institucional de acuerdo con lo que se señala en la este marco jurídico, sin embargo los resultados no son óptimos en la construcción de ciudadanía y mucho menos de empoderamiento, por ejemplo mencionan al Instituto Electoral del Distrito Federal como un órgano que les brinda cursos de capacitación pero no tienen un impacto positivo y que los motive a seguir participando al interior de estos procesos contrario a lo que se citó anteriormente que es la conceptualización del presupuesto participativo para Boaventura quien incluso afirman que se puede legitimar las reivindicaciones y exigencias de los sujetos, pero en el caso Santa Cruz Atoyac eso no sucede aún, por ello la gente no muestra interés en estos ejercicios de participación y son muy poco utilizados.

Lo anterior se puede identificar con la consulta ciudadana del presupuesto participativo llevada a cabo el 11 de noviembre del 2012 en la colonia Santa Cruz Atoyac, a pesar de que se pueden registrar más de 5 proyectos para que sean elegidos por la ciudadanía únicamente se registraron dos:

- Rejas perimetrales, rubro general obras y servicios, colocadas sobre la banqueta de la calle Municipio Libre de Uxmal a avenida México, presupuesto de 530 mil pesos con un beneficio aproximado de 20 mil personas.

- Luminarias de poste corto, rubro general prevención del delito, desde el camellón ubicado sobre avenida Emiliano Zapata de Avenida México hasta División del Norte.

Para dar a conocer dichos proyectos, los integrantes del Comité Ciudadano realizaron foros informativos, como lo estipula el Instituto Electoral del Distrito Federal, sin embargo, tuvieron un impacto mínimo al solamente participar 10 personas.

En las entrevistas con integrantes de comités ciudadanos y habitantes de los grandes edificios como City Towers, a pesar de que los primeros se identifican con el pueblo de Santa Cruz Atoyac y los segundos no, solo en algo coinciden, que los mecanismos de participación ciudadana formales no son efectivos y que la consulta ciudadana para el presupuesto participativo pudiera tener mayor alcance y beneficio para todos sino se centrara únicamente en rubros que intentan cambiar o reparar la infraestructura de la colonia.

Los resultados de esa consulta ciudadana para el presupuesto participativo fueron muy bajos, solamente participaron 165 personas para elegir uno de los proyectos a aplicarse en la colonia, tomando en cuenta que el padrón electoral aproximado es de 7 mil 459 votantes para el año 2012 de acuerdo con cifras brindadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Propuesta de escalera de medición de empoderamiento realizada con los elementos de análisis de la colonia Santa Cruz Atoyac, delegación Benito Juárez.

Dicha escalera creada originalmente para este estudio de caso, se sustenta en un **modelo de democracia participativa** que tiene como finalidad empoderar a la ciudadanía mexicana que habita en esta ciudad.

Esta propuesta de medición para el empoderamiento del caso mexicano cuenta con tres niveles donde se denomina a la ciudadanía pasiva o activa y estos tres niveles a su vez tienen peldaños que indican un nivel alto, medio o bajo de empoderamiento.

La escalera no solo toma en cuenta la participación institucional sino la participación no institucional o informal pero que Santa Cruz Atoyac demostró con sus acciones que es igual de válida para hacer una ciudadanía activa capaz de empoderarse con la única diferencia que no es reconocida por los marcos jurídicos vigentes en esta ciudad.

En esta escalera se reconoce a la participación informal e incluso puede alcanzar el nivel máximo de la escalera porque está cumpliendo con el objetivo el de empoderar a las y los ciudadanos e incluso los nuevos estudiosos en materia de participación ciudadana deben buscar insertar en los modelos de empoderamiento a este tipo de participación y las estructuras gubernamentales también deben trabajar con los grupos organizados de la sociedad civil para saber que la ciudadanía es capaz de intervenir en espacios públicos para poder ejercer no solo una opinión sino tomar decisiones en beneficio de su comunidad.

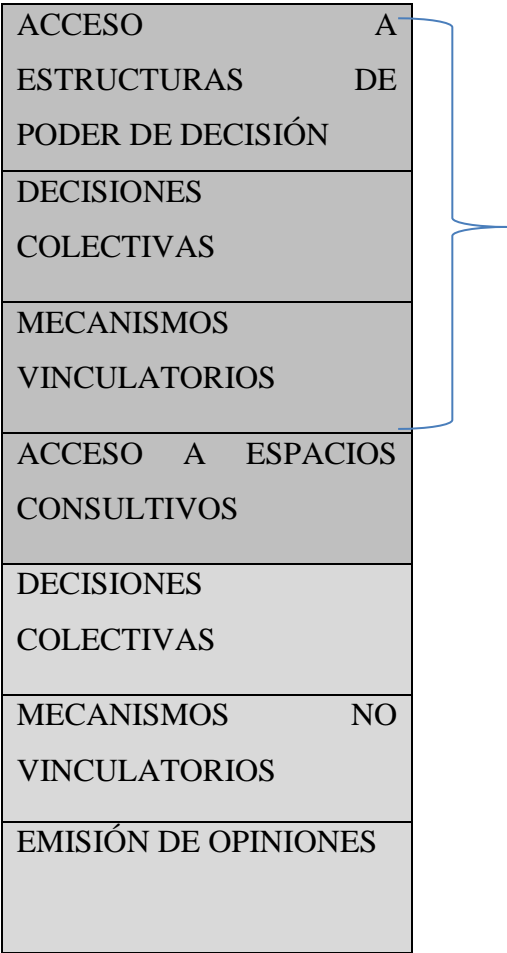
La propuesta de medición del empoderamiento a diferencia de las expuestas en este texto se centra las formas de participación que existen en la Ciudad de México, específicamente en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que en su contenido contempla a la consulta ciudadana para el ejercicio del presupuesto participativo. El análisis que abarca la parte teórica y el caso práctico permitió considerar que la participación no institucional o informal tiene un impacto positivo en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía debido a que sus objetivos llegan a alcanzarlos fuera de los marcos legales pero muchas veces este tipo de participación es ignorada por parte de las autoridades, sin embargo mediante este estudio de caso realizado en la colonia Santa Cruz Atoyac de la delegación Benito Juárez permitió considerar a este tipo de ejercicios organizativos de la comunidad como una forma de participación, es decir, son ciudadanos activos no pasivos que buscan dar solución a los problemas de la colonia.

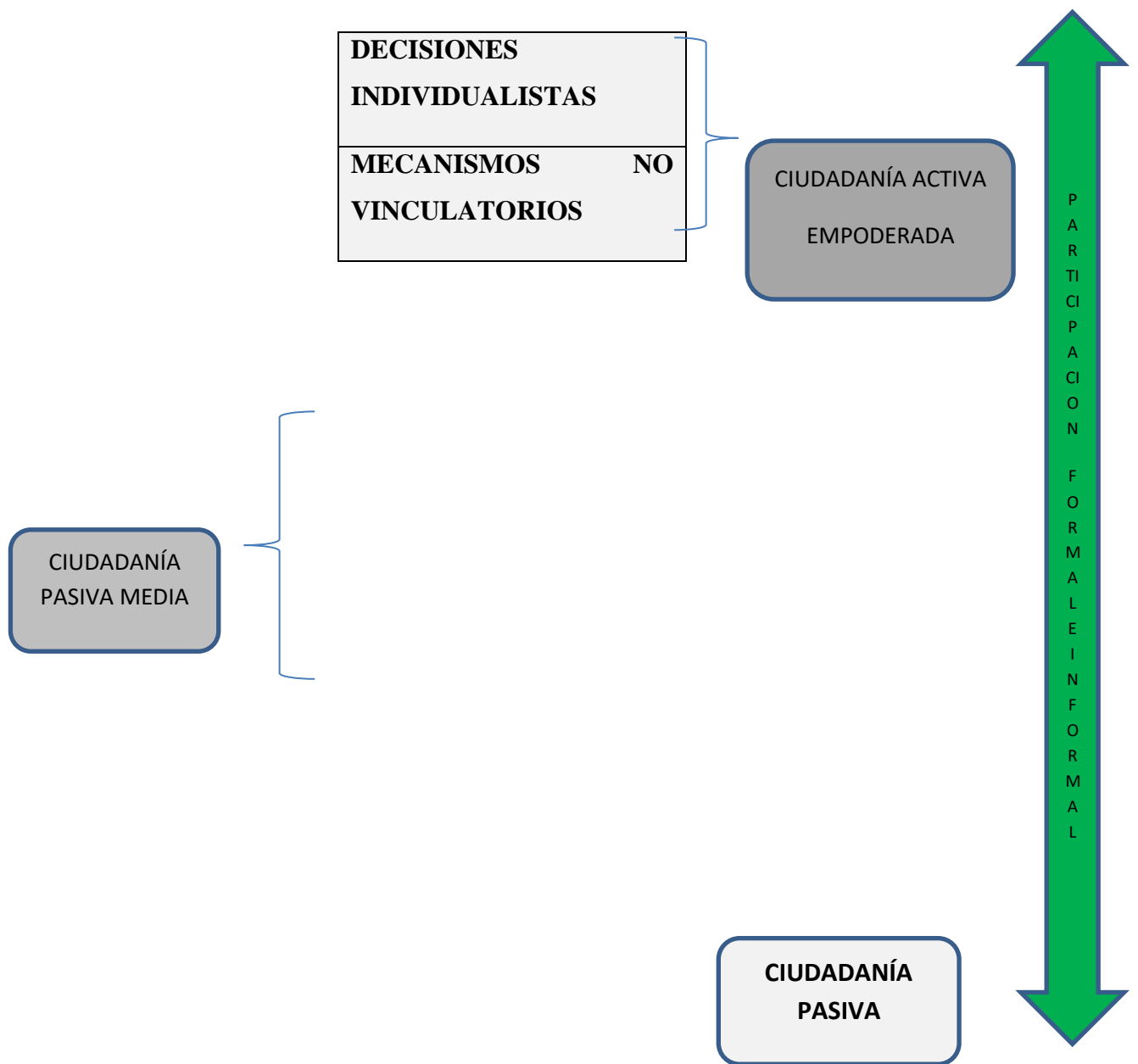
La propuesta de escalera de empoderamiento hecha como resultado del análisis a lo largo del estudio me llevó a considerar a los ciudadanos en tres niveles, **pasivos, pasivos medios y empoderados** pero esperando que en un futuro próximo la Ciudad de México sea punta de lanza en materia de participación ciudadana donde la ciudadanía no sólo decida en épocas electorales mediante un voto sino sean sujetos activos y empoderados en espacios importantes o cotidianos como los comités ciudadanos o consejos de los pueblos que son una vía para realizar ejercicios democráticos participativos, donde las decisiones que se tomen sean llevadas a cabo plena y exitosamente.

En la escalera de empoderamiento se busca resaltar la necesidad de crear y mejorar los mecanismos de participación ciudadana para hacerlos vinculatorios, es decir, que la decisión tomada por los ciudadanos sea la efectuada, por ejemplo en el caso del presupuesto participativo que los proyectos ganadores sea lleven a cabo tal y como los decidieron los habitantes de las colonias o pueblos y que las autoridades involucradas en este tema como las delegaciones no hagan modificaciones o no cumplan en la realización en tiempo y forma. Contar con mecanismos vinculatorios de participación ciudadana generara confianza hacia las personas para que quieran y accedan a ellos y así empoderarse.

A continuación, se expone la figura de la propuesta de escalera de medición de empoderamiento:

FIGURA. ESCALERA DE MEDICIÓN DE EMPODERAMIENTO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO





Elaboración propia

Conclusiones

Los resultados no parecen alentadores de acuerdo a las cifras de participación en uno de los mecanismos que más se utilizan por no decir que es el único ya que los otros once mecanismos de la Ley de Participación Ciudadana son inexistentes para la población de la Ciudad de México. Por ello es necesario tener una ley que contemple los niveles de participación medir en que escala se encuentran los mecanismos, detectar las fallas del por qué la gente no le interesa acercarse a ellos.

Si se tienen mecanismos de participación ciudadana efectivos se podrá lograr que no solo se utilice y se conozca la Ley de Participación Ciudadana sino todos los demás marcos jurídicos porque habrá una ciudadanía informada y capaz de tomar las mejores decisiones. Los mecanismos de participación ciudadana de enmarcados en la ley deben ser vinculatorios, efectivos y que verdaderamente la ciudadanía se convierta en tomadores de decisiones lo cual se verá reflejado con mayores índices de participación por ejemplo en consultas ciudadanas y en la utilización de todos los mecanismos y no solo de uno.

La construcción de ciudadanía en la Ciudad de México aún tiene un largo camino por recorrer y los gobiernos locales tienen enormes deudas pendientes con los ciudadanos ya que ellos son los encargados de elaborar leyes, estatutos, políticas públicas donde la ciudadanía no solo deba cumplir con las reglas o normas ahí establecidas sino los habitantes de esta ciudad sean tomadores de decisiones en los procesos.

Construir ciudadanía hoy es de suma importancia porque implica tener ciudadanos interesados, informados y activos continuamente, pero esto es imposible de lograr si los canales de participación son poco efectivos y frenan el involucramiento de los habitantes en espacios de toma de decisiones. La investigación que se realizó para esta tesis permitió reconocer las fallas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, así como del Instituto Electoral del Distrito Federal quien como órgano autónomo y encargado de promover la participación ciudadana tiene poco acercamiento con la población en general y ni siquiera con los comités ciudadanos o consejos de los pueblos.

Un punto muy importante para comprender hacia donde encaminar la construcción de ciudadanía de acuerdo con el análisis hecho a partir de esta investigación es reconocer otras formas de participación como aquí se le denomino “Informal” o “No institucional” pero

que resultan efectivas y convierten a los ciudadanos en sujetos activos tomadores de decisiones en el ámbito público local.

La construcción ciudadana en la Ciudad de México debe mirar los procesos que las y los habitantes crean para ser escuchados por los gobernantes y que no siempre pueden ser institucionales pero ello no significa que intenten eliminar el modelo de democracia representativa por el contrario buscan ser atendidos por los gobiernos pero que también ellos puedan ser tomadores de decisiones y es aquí donde converge con la democracia participativa que abre canales donde incida la ciudadanía trabajando de forma conjunta con los gobernantes.

Bibliografía

RECURSOS IMPRESOS

- Álvarez Enriquez, Lucia, 2011. Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México, México, Porrúa y CEIICH UNAM.
- Álvarez Enriquez, Lucia, 1997. *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Bachrach Peter,y Botwinick Peter , 1992. Power an Empowerment, United States of America, Temple University Press.
- Bisquerra, R. 2009. Metodología de la investigación educativa (2ª edición). Ed. La Muralla S.A.
- Bobbio, Norberto, 2008. El futuro de la democracia, México, FCE.
- Corona, Nakamura, Luis Antonio, 2011. Derecho Electoral Mexicano: Una visión local. Distrito Federal, Madrid. Marcial Pons.
- Cuaderno de trabajo. 2015. Democracia, derechos humanos y principios de participación ciudadana. México, IEDF.
- De Sousa Santos, Boventura, 2004, Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa, México, FCE.
- Flores López, Arturo, 2007, Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México, México, Mujeres y Punto, Trimestral Enero- Marzo.
- Frank Cunningham, 2002, *Theories of Democracy*, Routledge, New York.
- Held, David, 2007, Modelos de la democracia, Madrid, Alianza Editorial.
- Luján Ponce, Noemí, 2004, Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales, México, Revista Veredas, UAM.
- Martínez, Carazo, Piedad Cristina, 2006, El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, Universidad del Norte Barranquilla, Colombia.

- Morlino Leonardo, 2007, "Calidad de la Democracia. Notas para su discusión". En Cansino, César e Israel Covarrubias. Por una Democracia de Calidad. México después de la transición. México, CEPACOM.
- Murillo Acuña, Ivonne, 2006, "México: ¿empoderamiento ciudadano?", México, Ibero Forum.
- Nardiz Ramirez, Alfredo, 2012, Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia y aprender a usarla, Madrid, Dykinson.
- Pateman Carole, 1999, Participation and Democratic Theory, New York, Cambridge.
- Revuelta Vaquero, Benjamín y Patrón Sánchez, Fernando, 2010, "Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones", México, Coedición con Universidad de Guanajuato, instituto federal electoral – Centro para el Desarrollo Democrático y Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo.
- Richter Morales, Ulrich, 2013, Manual del poder ciudadano. Lo que México necesita, México, Oceano Expres.
- Richter Morales, Ulrich, 2014, De la protesta a participación ciudadana, México, Océano.
- "Santa Cruz Atoyac. Lugar del manantial", 2012, Ciudad de México. Capital en Movimiento y SEDEREC, México.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Álvarez Enríquez, Lucía, 2013. "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en México. Alcances y desafíos". Consultado el 5 de diciembre del 2013. Recuperado: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929081834/institucionalidadyautonomia.pdf>.
- Cornejo Paz, Enrique, 2015, "Globalización, gobernanza local y democracia participativa", p. 25. Consultado el 03 de agosto del 2015. Recuperado: <file:///C:/Users/acer/Downloads/Dialnet-GlobalizacionGobernanzaLocalYDemocraciaParticipati-2538753.pdf>
- Lerner Josh y Schungurensky. La dimensión educativo de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. Consultado el 03 de agosto del 2015.

Recuperado:

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4340&tipo=objetoMultimedia>

- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Consultada el 20 de noviembre del 2016. Recuperado: <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>
- Junta de vecinos del pueblo de Santa Cruz Atoyac. Recuperado: <http://santacruzatozac.dfmex.org/assets/junta-de-vecinos-del-pueblo-de-santa-cruz-atoyac.pdf>
- Olivos Campos, José Rene La democracia en México, p. 6. Consultado el 21 de enero del 2016. Recuperado: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosjosereene.pdf>
- Santa Cruz Atoyac exige a su cristo negro”. Consultado el 09 de diciembre del 2013. Recuperado: <http://www.cronistasdf.org.mx/10122/23585.html>
- Saenz, Guillen M.H y Castillo Badi, J, Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, p. 186. Consultado el 17 de julio del 2013. Recuperado: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Stumpf González, Rodrigo, Olivera de Castro, Henrique C, “Democracia participativa, desarrollo y capital social”, Política, vol.48, Universidad de Chile, 2007 p. 106. Consultado el 03 de agosto del 2015. Recuperado: <http://www.redalyc.org/pdf/645/64529701005.pdf>
- Suárez, Gerardo, “Vecinos se oponen a venta de calle en Santa Cruz Atoyac”, El Universal. Consultado el 05 de diciembre del 2013. <http://www.eluniversaldf.mx/home/vecinos-se-oponen-a-venta-de-calle-en-santa-cruz-atoyac.html>
- Quintero, Josefina “Vecinos de Santa Cruz Atoyac demandan a párroco por modificaciones a iglesia”. Consultado el 05 de diciembre del 2013. Recuperado: <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/28/index.php?section=capital&article=041n1cap>

- Ziccardi, Alicia Los actores de la participación ciudadana., p. 1. Consultado el 10 de diciembre del 2013. Recuperado:

<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>

Consultado el 10 de agosto del 2016. Recuperado:

<http://www.libreenelsur.mx/content/concurrida-celebracion-fiesta-santa-cruz-atoyac-que-asiste-delegado-mario-palacios>