



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología

Licenciatura en Ciencia Política

**LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.
UN ANÁLISIS DE SU FUNDAMENTO TEÓRICO Y JURÍDICO**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

PRESENTA

ERICK MICHAEL BAUTISTA LÓPEZ

MATRÍCULA: 209348847

MTRO. MIGUEL GONZALEZ MADRID

ASESOR

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 14 de julio de 2015

1028

2015/02

5

MGM

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas intento expresar mi más sincero agradecimiento.

En primer lugar, a mi asesor, el Mtro. Miguel González Madrid, por su orientación y supervisión continúa en la realización de esta tesina. Asimismo, a mi lector, el Dr. Alberto Escamilla Cadena, por el tiempo que dispuso para la lectura, revisión y evaluación de este trabajo, gracias.

Agradezco, especialmente a mi familia y amigos, particularmente, a mis hermanos: Ana y Kevin. A todos, gracias.

Pero mi mayor agradecimiento y gratitud es para mi madre, Tomasa López Cruz, por su apoyo incondicional, comprensión, paciencia e inquebrantable fe en mí. A ti dedico esta tesina.

¿En dónde están?

*Están en los corazones de madres y padres que aguardan su pronto retorno.
Están en cada salón de clases donde se desenfunda lápiz y papel con el sólo propósito de
aprender.*

*Están en cada mexicana y mexicano que día con día se levanta y hace de México un país
mejor.*

*Están en los ojos y sonrisas de niñas y niños, que se niegan a desaparecer.
Están en todos y cada uno, de los miles de pies que marchan y gritan ¡Ayotzinapa vive!
Están, y yacen eternamente, en este breve escrito que exige justicia.*

Bautista López Erick Michael

Pase de lista...

*Abel García Hernández
Abelardo Vázquez Peniten
Adán Abrajan de la Cruz
Alexander Mora Venancio
Antonio Santana Maestro
Benjamín Ascencio Bautista
Bernardo Flores Alcaraz
Carlos Iván Ramírez Villarreal
Carlos Lorenzo Hernández Muñoz
César Manuel González Hernández
Christian Alfonso Rodríguez Telumbre
Christian Tomas Colon Garnica
Cutberto Ortiz Ramos
Dorian González Parral
Emiliano Alen Gaspar de la Cruz.
Everardo Rodríguez Bello
Felipe Arnulfo Rosas
Giovanni Galindes Guerrero
Israel Caballero Sánchez
Israel Jacinto Lugardo
Jesús Jovany Rodríguez Tlatempa*

*Jonas Trujillo González
Jorge Álvarez Nava
Jorge Aníbal Cruz Mendoza
Jorge Antonio Tizapa Legideño
Jorge Luis González Parral
José Ángel Campos Cantor
José Ángel Navarrete González
José Eduardo Bartolo Tlatempa
José Luis Luna Torres
Jhosivani Guerrero de la Cruz
Julio César López Patolzin
Leonel Castro Abarca
Luis Ángel Abarca Carrillo
Luis Ángel Francisco Arzola
Magdaleno Rubén Lauro Villegas
Marcial Pablo Baranda
Marco Antonio Gómez Molina
Martín Getsemany Sánchez García
Mauricio Ortega Valerio
Miguel Ángel Hernández Martínez
Miguel Ángel Mendoza Zacarías
Saúl Bruno García*

¡Vivos se los llevaron, vivos los queremos!

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
Introducción	5
Capítulo 1 Marco teórico e histórico de la participación ciudadana.	
1.1. Los distintos significados de ciudadanía.	11
1.2. Ciudadanía y participación en los asuntos públicos.	22
1.3. La participación social y ciudadana comparada según los modelos de democracia (directa, indirecta, semidirecta) y la antinomia participación/representación.	29
1.4. Principales problemas que dificultan la participación ciudadana en el mundo contemporáneo.	34
Capítulo 2 Marco jurídico de la participación ciudadana.	
2.1. Fundamentos constitucionales de la participación social y ciudadana.	45
2.2. Las formas, los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en las leyes nacionales en materia de agua, agraria, desarrollo social, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, organizaciones sociales y planeación nacional.	52
2.3. La regulación de la participación ciudadana del Distrito Federal: su contexto, su justificación y su evolución.	95
2.4. Mecanismos, formas, oportunidades e instrumentos de participación ciudadana en el D. F.	113
2.4.1. Mecanismos de participación directa en el D. F.	114
a) La iniciativa popular.	114
b) La audiencia pública.	119
c) Los recorridos del jefe delegacional.	124
2.4.2. Mecanismos de participación semidirecta en el D. F.	125
d) El plebiscito.	125
e) El referéndum.	130
f) La consulta ciudadana.	136
g) La rendición de cuentas.	138
h) La difusión pública.	144
2.4.3. Espacios y formas organizativas de participación ciudadana en el D. F.	146
i) La colaboración ciudadana.	146
j) La red de contralorías ciudadanas.	148
k) Participación colectiva y las organizaciones ciudadanas.	152
l) Las asambleas ciudadanas.	156
Capítulo 3 La participación ciudadana en el D. F., 1997-2012.	
3.1. Los instrumentos y formas más utilizados.	162
3.2. Problemas y limitaciones de participación ciudadana en el D.F.	179
3.3. Los retos para incentivar la participación ciudadana en el D. F.	219
Conclusiones	232
Anexos	
Fuentes de consulta	239

INTRODUCCIÓN

El camino a la vida democrática en la Ciudad de México, en espacios y mecanismos de participación ciudadana, ha sido largo, pues pasaron aproximadamente más de 70 años para que los ciudadanos del Distrito Federal pudieran elegir directamente a sus autoridades locales, y aún no es suficiente con lo que se ha logrado: contar con un poder legislativo local, aunque con facultades acotadas, y un jefe de gobierno, así como lograr un estatus de ciudadanía más amplio, aunque aún no ha sido suficiente para consolidar y fortalecer la democracia en la entidad federativa que sigue siendo sede de los poderes federales.

En este sentido, el Distrito Federal, al contar con un órgano legislativo local, ha formulado una Ley de Participación Ciudadana; sin embargo, esta ley sólo ha tenido vigencia por casi dos décadas. En consecuencia, la experiencia de la ciudadanía respecto a ejercer su derecho a la participación mediante instrumentos o mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley aun ha sido incipiente.

En este contexto, en el caso particular del Distrito Federal existe una relación entre la participación ciudadana a través de instrumentos o mecanismos directos, indirectos y de espacios de participación organizativa con un estado de derecho que garantice el derecho al ejercicio participativo y regule la forma en que los ciudadanos participan en la toma de decisiones. Precisamente, nuestro objeto de estudio es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal como marco jurídico en materia de participación ciudadana, a través de mecanismos e instrumentos específicos.

En la presente tesina pretendo realizar un análisis descriptivo del diseño jurídico e institucional de la participación ciudadana mediante mecanismos directos e indirectos, y de formas y espacios de participación organizativa disponibles en la Ciudad de México. Intento referirme también –aunque de manera general– a la experiencia que ha tenido la Ciudad de México en el uso de los mecanismos de participación en la vida política. Por lo tanto, este trabajo documenta someramente la experiencia de la ciudadanía respecto a estos mecanismos; en esta medida, es necesario analizar el marco legal de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal.

El aporte de este trabajo consiste en analizar el fundamento jurídico del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe Delegacional; las organizaciones ciudadanas y la asamblea ciudadana. Particularmente, el interés está puesto en los mecanismos de consulta, en cuanto a la experiencia en el ejercicio de estos mecanismos y los temas de interés que han abarcado en el Distrito Federal.

Actualmente, es de gran relevancia la importancia que tiene la participación de la ciudadanía en la esfera pública, en particular, en la toma de decisiones. En este sentido,

la democracia representativa no ha sido suficiente para materializar las aspiraciones, intereses y demandas de la ciudadanía. La idea de una democracia más incluyente ha originado una apertura institucional para otorgar un mayor empoderamiento los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de existir una apertura institucional que permite a los ciudadanos involucrarse en la esfera pública, el diseño institucional y jurídico que regula y norma, la forma en que la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones, no es del todo accesible para la ciudadanía. Cabe señalar que la existencia de un marco jurídico no garantiza un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino que también deben existir condiciones de procedimiento accesibles a todos los ciudadanos. En este contexto, el siguiente trabajo plantea y pretende responder a la interrogante siguiente:

¿La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fomenta, acota u obstaculiza la participación ciudadana? ¿Incluye o excluye el derecho a participar de los ciudadanos de la Ciudad de México?

La interrogante antes planteada tiene una relación con otras cuestiones específicas, a saber:

- ¿Qué es y qué se entiende por participación ciudadana?
- ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos, contexto, justificación, evolución y la experiencia en el ejercicio de la participación ciudadana en la Ciudad de México?
- ¿Cuáles son los principales retos, problemas y limitaciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal?

Así, el objetivo general de esta tesina consiste en explorar, describir y comprender el marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Es necesario también, por tanto, para el caso del Distrito Federal, comprender el concepto de participación ciudadana establecido en el marco jurídico, identificar y describir los antecedentes de la participación ciudadana, así como exponer el diseño institucional de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de constatar si existe apertura e innovación institucional para dar voz a los intereses y demandas de la ciudadanía en dicha entidad federativa. Consecuentemente, esto podrá llevarnos a identificar y exponer los retos, obstáculos, problemas y limitaciones a la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Por otra parte, como hipótesis considero que el diseño jurídico de los instrumentos de participación ciudadana regulados en la Ley en materia en la Ciudad de México es de carácter burocrático, es decir, existe una serie de procedimientos y requisitos que limitan un amplio ejercicio de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Estos procedimientos y requisitos se alejan de la realidad, en cuanto a los bajos niveles de participación y del poco interés y desconfianza de la ciudadanía en formar parte en la toma de decisiones en la esfera pública, y no sólo a través de procesos electorales. Además, hay una serie de elementos o factores que limitan la participación ciudadana o la desincentivan: las deficientes condiciones de bienestar social, la inseguridad

económica y laboral, así como una pobre cultura política y las prácticas electorales clientelares. Todo ello ha generado una ciudadanía apática, desconfiada, desinteresada, con altos niveles de abstencionismo y con niveles de participación a través de instrumentos directos e indirectos y formas de participación organizativa muy desalentadores.

Cabe mencionar que durante la investigación –de la que es producto esta tesina– preferí un enfoque exploratorio y descriptivo, y apliqué un método de investigación deductivo y una técnica de investigación cualitativa, lo cual implicó consultar diversas fuentes bibliográficas para elaborar el marco teórico, señalar los antecedentes y la definición conceptual de los instrumentos de participación ciudadana. Esta información incorpora una recopilación de fuentes periodísticas para documentar y elaborar un breve marco histórico de los instrumentos utilizados en la Ciudad de México. Por otra parte, se exploró sucintamente también la legislación nacional para identificar el fundamento constitucional en este tema. Además, y con el fin de exponer de manera gráfica y sustentar nuestro trabajo, se tomaron en cuenta los informes e índices en materia de participación ciudadana para el caso en estudio.

Como mencioné anteriormente, en la presente tesina abordo uno de los temas y conceptos más debatidos en los últimos años, de gran interés en las ciencias sociales, en particular, de la ciencia política. La participación ciudadana comparte una complejidad desde el análisis teórico como práctico; en este sentido, considero que en la medida en que la democracia adquiere una dimensión cualitativamente superior, y no sólo implica una mayor participación en las elecciones populares o una mayor asistencia en las reuniones o asambleas para tomar decisiones públicamente, la ciudadanía se fortalece y alcanza un nivel de mayor incidencia en la formación de las decisiones y las políticas públicas.

La Ciudad de México es sede de los poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación) y también aglomera una diversidad cultural muy amplia y rica, pues a nivel nacional es la entidad más poblada, así que las formaciones políticas y sociales son diversas y diferenciadas. Esto supone no sólo la existencia de una ciudadanía, sino de varias ciudadanías. La diversidad sociopolítica se refleja también, sin embargo, en diferenciadas condiciones socioeconómicas y aun en condiciones precarias para un sector de población. Considero que esto permea el papel que puede desempeñar la ciudadanía en la política mexicana, aun cuando en los últimos años el discurso político exalta la necesidad y la importancia que tiene la participación ciudadana en la esfera pública; por lo tanto, la participación ciudadana es entendida de forma diferente según sea el actor social o político que se refiera a ella y, en consecuencia, la participación en su ejercicio es vivida de forma diferente.

Cuestiono, así, si la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es un instrumento que garantiza los derechos a la participación ciudadana, más allá de la participación en procesos de elección popular, o, en su defecto, encarna una política de participación más profunda, como pudiera ser entendida según Olvera (2008): una

ley que aspira a una ciudadanía integral, es decir, que fomente una construcción ciudadana desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba.

Esta tesina se divide en tres capítulos y una sección de conclusiones. A lo largo de este trabajo se pretende responder a las interrogantes antes mencionadas con el fin de comprender el ejercicio de la ciudadanía en su derecho de participar en los asuntos públicos del Distrito Federal.

El primer capítulo expone, de manera general, los distintos significados de ciudadanía. Desde una perspectiva general, el Instituto Federal Electoral consideraba que existen dos visones para conceptualizar a la ciudadanía, una visión minimalista y otra maximalista. Por su parte, Alberto J. Olvera señala que se puede estudiar el concepto de ciudadanía desde dos ángulos, un ángulo sociológico y otro filosófico. Elizabeth Jelin propone tres ejes o debates de análisis de la ciudadanía, uno ideológico, otro teórico y uno más político. Por otro lado, Olga Lucia Rodríguez y María Candelaria Navas consideran que se puede comprender la noción de ciudadanía a partir de cuatro momentos significativos y tres etapas históricas (la antigüedad, la modernidad y la época contemporánea). Con el apoyo de otros autores se pueden distinguir tipos, dimensiones y clasificaciones de ciudadanía.

Asimismo, expongo y describo los tipos de participación ciudadana, con base en autores como María Teresa Rentería y Mileny Santillán. Esta última señala que, por el alcance y la vinculación entre la participación ciudadana y la administración pública, se puede distinguir una serie de modelos de participación. Así también, se describe la relación de la ciudadanía y la participación con los asuntos públicos, y se distinguen los tres modelos democráticos (democracia directa, indirecta y semidirecta) en que se desarrolla la ciudadanía. Para concluir este capítulo, se identifica una serie de problemas contemporáneos respecto a la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el modelo de democracia representativa; para ello, se recurre a una síntesis que hace Armando Rendón Corona. Por otra parte, se señala la posibilidad de que los mecanismos de participación ciudadana se conviertan en instrumentos populistas y prácticas autoritarias, cuando son utilizados de manera instrumental para justificar un poder político apartado visiblemente del modelo democrático; sobre las connotaciones negativas que se pueden advertir, se toma en cuenta la síntesis de Gonzalo Bustamante con relación, a su vez, a los aportes de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe.

En el segundo capítulo se explora el marco jurídico nacional, para identificar los fundamentos constitucionales en que se sustenta la participación ciudadana en México, de tal manera, que se señalan los derechos al acceso a la información pública, a la libre asociación, etcétera, como normativo general de la participación ciudadana. También se consideran las facultades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la participación en consultas populares y la iniciación de leyes. En este sentido, si bien México no cuenta con una Ley Federal o una Ley General en materia de participación ciudadana, sí se cuenta con una Ley Federal de Consulta Popular, cuyo decreto de expedición se publicó el 14 de marzo de

2014. Nos referimos a esa ley en sus aspectos principales. Además, se exploran algunos mecanismos, instrumentos y formas de participación ciudadana individual y colectiva contenidos en las leyes nacionales en materia de agua, agraria, desarrollo social, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, organizaciones sociales y planeación nacional; en algunos casos, se realizara un comparativo con las leyes locales, respectivamente. Además, con el fin de entender y comprender el alcance y la finalidad de la regulación de la participación ciudadana en la Ciudad de México, se expone un breve marco histórico que nos permite identificar el contexto, la justificación y la evolución de la participación ciudadana en dicha entidad. Para ello, se toma en cuenta, especialmente, el aporte de Lucía Álvarez Enríquez y Mario Espinoza, quienes de manera general coinciden en que en la Ciudad de México, a lo largo de la historia de la participación ciudadana institucionalizada, se configuró un modelo de ciudadanía despolitizado, esto como consecuencia de la gran influencia que por mucho tiempo mantuvo el Poder Ejecutivo Federal sobre la vida política de la Ciudad, pues el sistema presidencial de gobierno en el país determinó un tipo de relación paternalista con sectores de la población a través de una organización y estructura centralista y corporativa basado en la figura presidencial; además, esa relación se caracterizó por ser esencialmente clientelar y devino en una despolitización de los asuntos públicos; Mario Espinoza señala que se configuró así una conspiración del sistema político mexicano en contra de la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México.

Como parte del objeto de estudio de esta tesina, se profundiza en el análisis de la participación ciudadana en el marco jurídico de la Ciudad de México. Es por ello que se revisan los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana (Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional; Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana), previstos desde el artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Para esto, se toma en cuenta a autores que han estudiado estos mecanismo, destacando las aportaciones de autores en sus respectivas materias como: Gerardo Puertas, Prud'homme, Laura Eberhardt, Francisco Carmona, John M. Ackerman, Nuria Cunill, David Marulanda, Pedro Pierry, Héctor Hernández y Luis F. Fernández, entre otros. De la descripción de los instrumentos de participación ciudadana destacaremos las restricciones o los temas que no pueden ser sometidos a ejercicios de participación, así como los requisitos de autenticidad y de procedimiento, los sujetos convocantes, el desarrollo y organización de las formas de participación y sus efectos jurídicos. Todo ello de acuerdo con la naturaleza de cada instrumento de participación ciudadana.

En el tercer y último capítulo se describe e identifica la experiencia de la Ciudad de México en cuanto a la aplicación y uso de los mecanismos de participación ciudadana desde 1997 hasta el 2012, con el fin de saber qué temas de interés público se han abordado en el Distrito Federal y cuáles fueron los resultados numéricos. Por último, en este capítulo hacemos descripción de los principales problemas, obstáculos y limitaciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal, así como los

principales retos que pueden incentivar una participación ciudadana más integral y políticamente más responsable. Para ello, se consultaron las aportaciones de autores como Manuel Medina, Vicente Arredondo, Joan Font, entre otros.

Si bien la apertura en el marco jurídico de la participación ha sido larga y, actualmente, se cuenta con una ley que, en el comparativo local, cuenta con el mayor número de instrumentos de participación, es posible aún mejorarla y hacer de ella un instrumento más accesible para los ciudadanos. Considero que la participación ciudadana a través de los mecanismos e instrumentos de participación y los principales derechos como el acceso a la información pública son elementos necesarios para una la construcción de una ciudadanía con una mayor y mejor capacidad de incidencia en la vigilancia, control y sanciones en la toma de decisiones; estos elementos, contribuyen para una mejor eficacia en los asuntos públicos. Del mismo modo, señalamos los elementos restrictivos que dificultan un pleno ejercicio del derecho a la participación, y compartimos la idea de que a la ciudadanía se le puede pedir que participe en los asuntos públicos del Distrito Federal, pero no que viva de participar, sino existen las condiciones que incentiven esta participación, desde la apertura de la participación ciudadana no electoral y desde luego no partidista, pero sí institucionalizada.

La última sección del documento contiene las conclusiones y reflexiones finales, y en ella se pretende alcanzar una comprensión del ejercicio de la ciudadanía en su derecho de participar a través de mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en la Ciudad de México. Cabe señalar, que a lo largo de esta tesina, con el objeto de dar soporte y sustento de manera gráfica e ilustrativa, se ha acompañado de índices, comparativos e indicadores de institucionalización, transparencia, fiscalización, apertura institucional e inclusión de la ciudadanía en la esfera pública, así como en lo relativo a la cultura y percepción ciudadana sobre la democracia en México.

CAPÍTULO 1

Marco teórico e histórico de la participación ciudadana

El primer capítulo presenta, de manera general, los distintos significados de ciudadanía a partir de diferentes ángulos, ejes de análisis y momentos significativos en diversas etapas históricas; con el fin de distinguir formas, dimensiones y clasificaciones de ciudadanía. Asimismo, se expone y describe tipos de participación ciudadana, la relación de la ciudadanía y la participación en los asuntos públicos, así, como la concepción de la ciudadanía desde la perspectiva de tres modelos democráticos (democracia directa, indirecta y semidirecta). Para concluir; se identifican una serie de problemas contemporáneos respecto a la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el modelo de democracia representativa; pues, estos mecanismos son frecuentemente relacionados con el populismo, además de ser considerados mecanismos autoritarios, entre otras.

1.1. *Los distintos significados de ciudadanía*

Durante los últimos años, se experimenta una apertura institucional por parte del Estado en la inclusión y la importancia de la participación ciudadana en la esfera pública; de tal manera, se exige que la ciudadanía pertenezca dentro de un marco político institucional accesible, flexible y democrático. Por tal razón, el concepto de ciudadanía ha tomado gran relevancia. El concepto de ciudadanía ha sido discutido y debatido desde la perspectiva de varias disciplinas; por lo cual, ha sido necesario indagar al respecto. Cabe mencionar, que comparto la idea de María Luciana Ain Bilbao —que puede aplicar en México— de que el Estado ha generado una “[...] concepción reducida de ciudadanía que les es funcional: la de ciudadano elector” (2008: 3); por lo tanto, esta concepción minimiza las capacidades de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En términos generales, existen dos visiones para comprender el concepto de ciudadanía. De acuerdo con el Instituto Federal Electoral (IFE) se pueden distinguir dos visiones: una minimalista y otra maximalista (IFE, 2014). La visión minimalista, comprende la noción de ciudadanía a partir de una visión jurista o legal. La visión maximalista, percibe una noción de ciudadanía que trasciende el enfoque jurista o legal; de tal manera, que el ciudadano se involucra sistemáticamente en la esfera pública (IFE, 2014). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Distintas visiones de ciudadanía

VISIÓN MINIMALISTA	• La ciudadanía es un estatus jurídico. • Un ciudadano es todo aquel que tenga 18 años de edad y un modo honesto de vivir, que goza en esa calidad de sus derechos políticos. • Su tarea en el ámbito cívico político se circunscribe a elegir juiciosamente a sus representantes. • No requiere de más virtudes que apegarse a la legalidad, respetar la autoridad y ejercer sus obligaciones, entre las que destaca el derecho a votar. • Concepción amplia del ciudadano que trasciende el enfoque legal. No ignora las
---------------------------	--

INTERMEDIA	satisfacciones que los individuos tiene en la vida privada y considera que la participación continua en el espacio público no se restringe a la participación en los procesos electorales. • El ciudadano debe de reconocer y respetar los derechos de los demás, y tener las capacidades de autocontención y sentido de responsabilidad, de participar en el debate público y por esa vía en la toma de decisiones, de evaluar a quienes desempeñan los cargos públicos, y de exigir que les rindan cuentas.
MAXIMALISTA	• La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política. • La persona requiere involucrase sistemáticamente en la esfera pública. • Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político. • El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él.

Fuente: Tomado en IFE, 2014: 20.

De acuerdo con el IFE: “[...] dentro de la perspectiva contemporánea integral y maximalista de la ciudadanía debe distinguirse, además de un aspecto *sustantivo* (ubicado en el plano de libertades tanto negativas como positivas), otro *procesual* que enfatiza los aspectos de agencia de la ciudadanía como parte fundamental de su definición” (2014: 21).

Por su parte, Alberto J. Olvera (2008) y Elizabeth Jelin, citada por Ain Bilbao, consideran que existen diferentes ángulos y ejes para entender en concepto de ciudadanía. El primero, señala que se puede comprender el concepto de ciudadanía desde dos ángulos de análisis, uno a partir de la sociología política y el otro desde el ángulo de la filosofía política. Mientras, Jelin, citada por Ain Bilbao, considera que se puede comprender el concepto de ciudadanía desde tres ejes o debates de análisis: desde un debate ideológico, uno teórico y otro político (Ain Bilbao, 2008). En cambio, Olga Lucia Rodríguez y María Candelaria Navas (2010), identifican cuatro momentos significativos para la comprensión del concepto de ciudadanía a partir de tres etapas históricas: la antigüedad, la modernidad y la época contemporánea.

De acuerdo con Olvera el ángulo sociológico “[...] se pregunta por el origen histórico del estatuto de ciudadanía, por su evolución y desarrollo, y por el contenido de los derechos que constituyen la ciudadanía, y ubica estos procesos como parte de una larga etapa histórica en la que las relaciones entre individuos y el Estado se han ido redefiniendo” (2008: 17). Mientras, el ángulo de la filosofía política “[...] se cuestiona sobre el carácter y el sentido de la ciudadanía, sobre el significado de ser ciudadano, sobre las relaciones que debe haber entre individuos y Estado, y sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia” (Olvera, 2008: 17).

De acuerdo con Ain Bilbao, Jelin considera que existen tres ejes o debates de análisis para comprender el concepto de ciudadanía: un debate ideológico, teórico y otro político.

En primer lugar el debate ideológico que intenta definir la naturaleza de los “sujetos” que se van a considerar ciudadanos: este eje se refleja en la visión liberal-individualista que revisa la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. En segundo lugar, el debate teórico que examina el contenido de los derechos del ciudadano: derechos universales y la relación entre los derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales, colectivos y globales. En tercer

lugar, el debate político determina las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, es decir, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía, y la capacidad del sistema de generar mecanismos de representación. Este debate es central, ya que la batalla por los derechos es eminentemente política porque lo que se discute es la distribución de recursos y poder (Ain Bilbao, 2008: 6).

De acuerdo con lo mencionado, sociológicamente podemos incluir el debate teórico que propone Jelin, y respecto al ángulo de análisis de la filosofía política podemos incluir el debate ideológico y el político.

Con el fin de exponer brevemente el origen histórico del concepto de ciudadanía, Olvera (2008) parte de la adscripción de un individuo en un Estado-Nación; sin embargo, previo al surgimiento de la noción de Estado-Nación; Rodríguez y Navas (2010) consideran que la idea del ciudadano, o ciudadanía, surge o se remonta en la antigüedad en Grecia y Roma —siglo V a.C.—, esta faceta histórica es considerada por ambas autoras como el primer momento significativo para comprender el concepto de ciudadanía. En esta etapa, la concepción de ciudadanía se caracteriza por tres fundamentos: la igualdad, el imperio de la ley y la participación en la vida política y militar. Rodríguez y Navas, de acuerdo con Benítez: “El ciudadano era el fin de la ciudad-Estado, y también era su origen, de ahí que se identifique a la ciudad con el conjunto de sus ciudadanos” (2010: 45). Sin embargo, esta noción de ciudadanía era excluyente, pues las mujeres no participaban en las actividades políticas de la ciudad.

En este sentido, la relación ciudadanía-ciudad antecede el vínculo entre ciudadanía-nación, en ambos casos, se alude a la adscripción del ciudadano en un territorio definido, pero en la relación ciudadanía-ciudad se caracteriza por distinguir a la ciudadanía y su influencia en la esfera pública a partir de un estatus político; mientras, que la relación ciudadanía-nación otorga a la ciudadanía un estatus jurídico.

El segundo momento significativo para Rodríguez y Navas fue el periodo de la “Ilustración” (siglo XVIII),¹ de acuerdo con estas autoras, este periodo, impulsado en Francia e Inglaterra, se caracterizó fundamentalmente “[...] por el niversalismo (*sic*), el liberalismo, la defensa de la razón, la reforma de la ciencia política y la definición de lo que debía ser la república del siglo XIX” (2010: 46). En dicho tiempo se suscitaron dos grandes revoluciones: la “Revolución Industrial” y la “Revolución Francesa”, además, de la “Independencia de Estados Unidos”. La Revolución Industrial generó cambios y transformaciones tanto en ámbitos sociales, económicos, tecnológicos y culturales; mientras, la Revolución Francesa derivó en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”. Esta serie de acontecimientos transformó la noción de

¹ Rodríguez y Navas, de acuerdo con Chávez Cerapia, consideran que “[...] durante la Edad Media, la ciudadanía y la democracia desaparecen como derechos y el orden político, estaba compuesto por reinos y feudos, con el señor feudal como máxima representación del poder. Más adelante, en el periodo de transición del feudalismo al capitalismo, con las monarquías absolutas, el poder es ejercido absolutamente por el rey como la persona poseedora de deberes políticos, con una moral pública y cívica, en tanto el resto de población eran solo súbditos” (2010: 46).

ciudadanía; de acuerdo con Rodríguez y Navas el concepto “[...] deja su visión pasiva de entrañar solo deberes políticos (patriotismo, lealtad, obediencia), para incorporar una serie de derechos políticos” (2010: 46). Pérez Ledesma (2000), citado por Rodríguez y Navas, considera que el concepto de la ciudadanía “[...] pasa a definirse por la posesión de derechos y libertades civiles, que antepone la libertad civil a la participación política” (2010: 46). Sin embargo, aún con la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, las mujeres no contaban con una participación activa en el ámbito político.

Posteriormente, Rodríguez y Navas de acuerdo con Ochman, afirma que un invento de la época moderna es la “Nación”; con ella, se asocia la ciudadanía con el funcionamiento del Estado nacional “[...] conllevando un estatus jurídico y una nueva solidaridad entre connacionales y la nación” (2010: 46). Mediante la articulación ciudadanía y Estado-Nación, Olvera (2008) considera que el concepto de ciudadanía se puede analizar desde una dimensión jurídica o normativa; Olvera parte del concepto que ofrece Thomas Janoski, citado por Olvera, define a la ciudadanía como “[...] la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad” (Olvera, 2008: 17). La nacionalidad,² según Olvera (2008), es una característica importante para entender la noción de ciudadanía a partir de una adscripción formal del ciudadano a un Estado y a un territorio, la cual definiría como nacionalidad. El Estado, al cual, el ciudadano es adscripto, lo dotará de derechos por medio de un reconocimiento de pertenencia. Si bien, es indiscutible la idea de que nadie carece de nacionalidad (aunque existan naciones sin Estado, en consecuencia, sin ciudadanos; pero si con nacionalidad) esto no significa necesariamente que no se carezca de derechos; en otras palabras, que no carezca de una ciudadanía desde una dimensión normativa.

Olvera (2008) considera que la emigración pone en discusión la real aplicación de los derechos de un ciudadano nacido en un determinado Estado-Nación que se encuentra viviendo en otro Estado-Nación; Olvera (2008) señala que para algunos casos se formularon algunas propuestas para atender este problema, pero no han sido suficientes por el creciente volumen de habitantes durante el siglo XXI. Olvera (2008) señala dos procesos de solución: uno, que es el la naturalización; y, el otro, un modelo basado en criterios étnicos; pero, estas propuestas solucionaron el problema de la ciudadanía en cuanto al sentido de pertenencia se refiere. También considera que el sentido de identidad ha transcendido, en algunos casos o sectores, el sentido de pertenencia. Olvera (2008) señala que los pueblos indígenas de América Latina no han sido integrados por completo a la esfera pública; esta falta de integración ha generado la búsqueda por la expansión de derechos y, en consecuencia, ya no se habla sólo de una ciudadanía sino de tipos de ciudadanía.

² Para Olvera la “Nacionalidad antecede a la idea de ciudadanía como ejercicio de derechos en tanto que pertenencia, una pertenencia adscriptiva que resulta del hecho de nacer en un lugar determinado” (2008: 18).

Cabe señalar, que a partir del surgimiento del Estado moderno surgen niveles de ciudadanía. Para Rodríguez y Navas (2010), de acuerdo con Pérez Ledesma, existen tres niveles de ciudadanía:

1. Ciudadanía legal: el ciudadano es igual ante la ley.
2. Ciudadanía política: el ciudadano es perteneciente a cuerpos políticos y participa activamente en los asuntos públicos.
3. Ciudadanía nacional: el ciudadano es adscrito al Estado.

Al hacer una distinción o tipología de la ciudadanía aparece lo que Jelin, citada por Ain Bilbao, denomina debate ideológico; en principio, de acuerdo con Rodríguez y Navas, (2010) surgen dos modalidades para comprender el concepto de ciudadanía, un modelo republicano y otro modelo liberal; considerados modelos tradicionales. Por su parte, Olvera (2008) distingue tres modelos: un modelo liberal, un modelo republicano, al que denomina republicanismo contemporáneo y, a diferencia de Rodríguez y Navas, distingue un modelo comunitarista. Por lo tanto, existen dos modelos clásicos, un modelo republicano, uno liberal y, en consecuencia, surgen nuevos modelos como es el modelo comunitarista y el modelo republicano contemporáneo.

El modelo republicano, considerado el más antiguo, se caracteriza principalmente por lo deberes del ciudadano más que por sus derechos y su libertad; de acuerdo con Rodríguez y Navas, aquí nace el "individuo ciudadano" cuyo estatus se caracteriza más por la igualdad, la individualidad y la universalidad. Este modelo intentó extender la condición de ciudadano a las clases populares; pero sólo a aquellos dotados de un alto grado de racionalidad, es decir, se basaba en su dimensión natural y la capacidad de la razón (2010).

El modelo liberal deja de lado la universalidad y pone mayor énfasis en lo individual; esto es, en la creación de mayor cantidad de derechos individuales y leyes que lo protegen de sus connacionales; por lo tanto, la dimensión privada sustituye a la dimensión pública (Rodríguez y Navas, 2010). En este sentido, "[...] el Estado no es la encarnación de una voluntad colectiva, sino un instrumento subordinado a la soberanía de los individuos" (Rodríguez y Navas, 2010: 47). Para Rodríguez y Navas, de acuerdo con Ochman, las personas son sujetos de derechos por el hecho de ser personas, no por ser sujetos de un Estado en particular (2010).

El tercer momento significativo que identifican Rodríguez y Navas (2010) es en la segunda mitad del siglo XX; sucesos como dos guerras mundiales y la posterior creación de mecanismos que velaran por la paz y la contención de nuevos conflictos internacionales, derivan de la declaración de los derechos humanos. Por lo cual, la búsqueda por garantizar la paz, trajo como consecuencia la búsqueda por la ampliación y expansión de derechos, de tal manera, que será reflejada en la expansión de clases de ciudadanía; hasta ese momento ya se contaba tanto derechos civiles como derechos políticos; por lo tanto, se exigen, posteriormente, derechos sociales.

A partir de la expansión de los derechos de los ciudadanos, especialmente, la adquisición de derechos sociales, se considera que existe una socialización sobre el concepto de ciudadanía, lo que Nelia Bojórquez (2005) y Olvera (2008) señalan como el estudio del concepto de ciudadanía desde una perspectiva sociológica o sociología política. Bojórquez (2005) considera que el concepto de ciudadanía está fundamentado en un proceso de “construcción social” misma que se encuentra ligada a las dinámicas de democratización y como resultado surge la noción de una ciudadanía social.

En principio, el estudio sociológico del concepto de ciudadanía parte, principalmente, de los aportes y propuesta de análisis de T.H. Marshall, citado por Bojórquez (2005), quien distingue tres dimensiones de la ciudadanía a partir de la lucha por obtener derechos. En el siguiente cuadro, exponemos las dimensiones de la ciudadanía a partir de los derechos específicos que le corresponden.

Cuadro 2 Dimensiones de la ciudadanía	
Dimensión	Derechos específicos
Ciudadanía civil	“[...] es aquella que comprende a los derechos civiles tales como la libertad de pensamiento, de expresión, de religión, derecho de la propiedad privada, a ser juzgado legalmente, a la seguridad, etc.; son derechos privados que constituyen la esfera pública. La institución más relacionada con esta dimensión es la administración de justicia”.
Ciudadanía política	“[...] —cristalización de los derechos políticos— tiene como criterio aglutinador a la nacionalidad y comprende dos aspectos: el derecho a participar en el ejercicio del poder político (derecho a votar) como también el derecho a ser elegido para el desempeño de un cargo público, los que en conjunto garantizan la realización de elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas. Estos son derechos relativos, contingentes, reglas de organización de la sociedad <i>construida</i> políticamente. Las instituciones representativas son las que están directamente vinculadas con esta ciudadanía”.
Ciudadanía social	“[...] alude a los derechos económicos o sociales que son aquellos vinculados a estándares mínimos de salud, educación, seguridad económica y bienestar necesario para poder desarrollar un tipo de vida percibida como digna por el conjunto social; son eminentemente de titularidad colectiva. Las instituciones más relacionadas con esta ciudadanía con el sistema educativo y el de seguridad social”.
Fuente: Elaboración propia con base en Ain Bilbao, 2008: 4-5.	

T.H. Marshall -citado por Bojórquez, quien en 1950 escribió un ensayo titulado “*Citizenship and social class*”, en el cual, desde una mirada sociológica, considera que el desarrollo de la ciudadanía se basa en un proceso de construcción social- “[...] establece el tratamiento en conjunto de los derechos civiles, políticas y sociales como un estatuto social que determina el sentido de pertenencia a la comunidad nacional y favorece la participación en la vida social” (Bojórquez, 2005: 79). A partir del tratamiento que establece T. H. Marshall se clasifican tres tipos de ciudadanía: ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social; compartiendo en común su condición de igualdad.

La paulatina expansión de derechos para los individuos se clasificó en generaciones; en el estudio de T. H. Marshall se identifican tres generaciones de derechos: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. En cambio, Jelin, citada por Ain Bilbao, considera la existencia de cuatro generaciones de derechos; por lo cual, los derechos civiles y políticos pertenecen a una primera generación, los derechos sociales, económicos y culturales en una segunda generación, los derechos de solidaridad o

fraternidad a una tercera y, finalmente, en una cuarta generación se incluyen aquellos derechos que pueden impedir la manipulación de la vida humana por la genética.

Sin embargo, Ain Bilbao señala que autores “[...] como Giddens o Habermas e incluso el movimiento feminista, criticaron tanto la visión evolucionista y secuencial del desarrollo marshalliano como el supuesto contrapeso que la ciudadanía ejercería en los conflictos de clase, sosteniendo por el contrario que en la lucha por los derechos ciudadanos está el eje de los conflictos” (2008: 5); de acuerdo con Ain Bilbao (2008) el concepto de ciudadanía se encuentra en disputa y dinamismo por las constantes demandas sociales.

Cabe señalar que la legalización y expansión de los derechos han sido logros, primordialmente por las luchas sociales. Para Olvera (2008) estas luchas sociales han sido protagonizadas, particularmente, por mujeres, jóvenes, trabajadores, negros, etc., es decir, por aquellos grupos que habían sido, en algún momento, excluidos e incluso marginados por la carencia y falta de reconocimiento de sus derechos.

La lucha por el “derecho a tener derechos” es inevitablemente conflictiva ya que su objetivo es lograr instituir públicamente cuestiones no politizadas o no reconocidas institucionalmente con anterioridad, luchas en las que los actores disputan una visión del mundo, el reconocimiento de su carácter político y su participación activa en el diseño de la agenda pública. Los resultados de estas luchas definen el sentido, alcances y contenidos de un estado democrático de derecho, y suponen asimismo disputas por la efectiva disposición de los mecanismo y recursos que facilitan o promuevan el acceso a ciertos bienes considerados fundamentales, incluyendo la justicia (Ain Bilbao, 2008: 6).

Charles Tilly, citado por Olvera, señala: “La experiencia histórica demostraría que los derechos, cuando no son el resultado de grandes luchas sociales, pueden ser aceptados pero no implantados o no aplicados adecuadamente” (2008: 25).

Por otro lado, en la medida en que estos grupos o sectores, antes excluidos, son incluidos y reconocidos surge una noción de ciudadanía social; esta noción social de ciudadanía es identificada por la corriente comunitarista, esta corriente transforma lo político en social y ubica a la ciudadanía en el ámbito de la sociedad civil. Los comunitaristas “[...] defienden la primacía de la comunidad frente al individuo como la única vía para que en el capitalismo contemporáneo se pueda garantizar la convivencia y el orden y la concomitante expansión de las virtudes cívicas” (Olvera, 2008: 36).

Sin embargo, otra clasificación, distingue a aquellos ciudadanos que hacen uso de tales derechos (políticos, sociales, civiles, etc.); de acuerdo con Kymlicka y Norman, citados por Rodríguez y Navas, es factible hacer una distinción entre “ser sujetos de derechos ‘y’ ser sujetos que hacen uso de esos derechos”; de tal manera, que se puede distinguir entre una ciudadanía formal, una sustantiva y otra activa (2010).

Se habla de ciudadanía formal a la adscripción del ciudadano a un determinado Estado-Nación, es decir, en el momento en que nace el Estado lo dotará de derechos y obligaciones, sin importar que el ciudadano a futuro ejerza activamente sus derechos o no, de tal manera, que sólo se le otorga un estatus formal. En cambio, se habla de una ciudadanía sustantiva a partir de que el ciudadano conoce y ejerce sus derechos y obligaciones con la finalidad de criticarlos o redefinirlos. De este modo, cuando se habla de una ciudadanía activa, se entiende por aquel ciudadano que además de conocer y ejercer sus derechos participa de manera continua, constante y responsablemente en los asuntos públicos (Rodríguez y Navas, 2010).

En un contexto más reciente, el cuarto momento que distinguen Rodríguez y Navas (2010), está ubicado en la década de los noventa, para dichas autoras, ésta fue una década con nuevos estudios de la ciudadanía, con eventos políticos, sociales y económicos aunados a la globalización y a la posmodernidad. Galán (2003), citado por Rodríguez y Navas, considera que el “[...] colapso del socialismo real, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa del este, los desafíos de las sociedades multiculturales y multirraciales en Europa occidental y los esfuerzos por consolidar y proyectar la democracia en América Latina” (Rodríguez y Navas, 2010: 49) ha generado un replanteamiento sobre la ciudadanía.

Por tal razón, surgen nuevos planteamientos desde concepciones como el feminismo, comunitarismo, multiculturalismo y nuevas vertientes y críticas a los modelos tradicionales liberal y republicana; por lo cual, se derivan otros tipos de ciudadanía como la ciudadanía cosmopolita, la ciudadanía global, y lo que Olvera (2008) denomina como republicanismo contemporáneo. Rodríguez y Navas (2010) señalan que la ciudadanía global y la ciudadanía cosmopolita son versiones posmodernas de la corriente liberal y republicana.

Según Rodríguez y Navas (2010), para Ochman, existen varios factores o condiciones que han permitido ampliar la perspectiva en que se analiza el significado de ciudadanía; condiciones como la pobreza, el problema de la identidad cultural, la migración, entre otras, no permiten concebir un concepto de ciudadanía universal; en consecuencia, existe la necesidad de otros tipos de ciudadanía que puedan incluir la múltiple diversidad existente. En este sentido, de acuerdo con Rodríguez y Navas, autores como Ochman, Kymlicka y, Meer y Sever, han planteado el surgimiento de otros tipos de ciudadanía. Entre la distinción se encuentra la ciudadanía cosmopolita, la ciudadanía global y la ciudadanía multiculturalista.

La ciudadanía cosmopolita “[...] se basa en la idea del libre movimiento de las personas desprendidas de lealtades nacionales, al mismo tiempo que le inquieta el principio de justicia para todos” (Rodríguez y Navas, 2010: 50); de acuerdo con Ochman, citado por Rodríguez y Navas, la ciudadanía cosmopolita es el “[...] efecto lógico de la globalización de los mercados, del consumo y del trabajo, que exige un nuevo marco legal y una nueva identidad individual” (Rodríguez y Navas, 2010: 52). En este sentido, la ciudadanía cosmopolita considera que sobre cualquier frontera la protección de los derechos individuales es lo más importante.

La ciudadanía global, de acuerdo con Meer y Sever, citados por Rodríguez y Navas, es aquella “[...] en la que las personas de todo el mundo se reúnen como integrantes de una comunidad global en movimientos internacionales” (Rodríguez y Navas, 2010: 52). La ciudadanía global considera la necesidad de un marco jurídico internacional, este marco jurídico controlaría la participación y la manera en cómo se ejerce la participación de los individuos en la esfera pública (Rodríguez y Navas, 2010); en este contexto, “[...] sería la condición de las personas que desligadas de su nacionalidad y ante el consecuente debilitamiento que éste representa para su ejercicio cívico —usualmente unido a una colectividad política predefinida—, son capaces de establecer lazos a través de organizaciones para la participación y reconocimiento, en el ámbito local” (Rodríguez y Navas, 2010: 52).

Finalmente, la ciudadanía multiculturalista, de acuerdo con Kymlicka, citado por Rodríguez y Navas, señala que este tipo de ciudadanía, sostiene que es de vital importancia la conservación de los derechos de las personas que no comparten la “cultura societal” dominante; por tal razón, el autor considera que dichos grupos tienen el derecho de conservar su propia cultura y, en cualquier caso, defenderse de las decisiones políticas y económicas de la mayoría (Rodríguez y Navas, 2010).

Otra manera de comprender el concepto de ciudadanía es a partir de un ámbito objetivo y otro subjetivo; para ello, Bojórquez (2005) retoma la noción del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); dicha institución sostiene que “[...] la ciudadanía dota a las personas de la capacidad de construir o transformar las leyes y normas que ellas mismas quieren vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos” (Bojórquez, 2005: 80).

El ámbito objetivo, se refiere al reconocimiento formal de derechos y obligaciones de ciudadano; en palabras de Bojórquez “[...] se relaciona con las condiciones externas que garanticen un efectivo cumplimiento del derecho que le asiste a la persona. Estas condiciones son de orden legal, institucional y financiero. El orden legal posibilita la exigibilidad de derecho, el institucional crea los organismos necesarios para su ejercicio y el orden financiero permite el ejercicio del derecho” (2005: 80).

El ámbito subjetivo se refiere a las formas en que los ciudadanos se acercan a sus derechos, es decir, el grado de conocimiento y actitud que los individuos tienen respecto a sus derechos. Vargas (1997), citado por Bojórquez, señala que este ámbito “[...] se refiere a la habilitación de la persona para ejercer sus derechos. Esto implica la necesidad de conocerlos para participar en la creación de reglas de conducta y el desarrollo de capacidades personales acordes con el ejercicio y la protección de sus derechos. La ciudadanía se define entonces por la participación en la aplicación y la formulación del derecho, con conciencia de causa y en la práctica de su vida” (2005: 80).

Además de los ámbitos antes analizados, a partir de la forma en que los ciudadanos han alcanzado el reconocimiento de sus derechos, se puede hacer una distinción entre

una dimensión activa y otra pasiva. La dimensión activa, se refiere cuando los derechos de los ciudadanos son alcanzados por logro de la lucha. A partir de lo mencionado, Bojórquez, de acuerdo con Vargas, señala que “[...] la ciudadanía activa se manifiesta en el ámbito individual como participación; como responsabilidad, solidaridad y cooperación en la esfera público social, y como exigencia de fiscalización y rendición de cuentas en lo público político” (2005: 80). Por otro lado, la dimensión pasiva se refiere cuando los derechos de los ciudadanos son alcanzados por medio y a través de las instituciones.

Como he mencionado, Olvera (2008) señala que los derechos se han obtenido mediante la lucha, particularmente, por los sectores más vulnerables o desfavorecidos. Rodríguez y Navas (2010) consideran que esta lucha constante por la obtención de derechos encarna en la naturaleza misma de la noción de ciudadanía, la cual se caracteriza primordialmente por su carácter excluyente. Sin embargo, han surgido movimientos que han luchado por ser incluidos y el resultado es, para autores como Lungo y Rubio, citados por Rodríguez y Navas, el surgimiento de nuevos tipos de ciudadanía como la ciudadanía social, ciudadanía económica y la ciudadanía cultural, compartiendo en común su carácter excluyente.

La ciudadanía social se entiende como una construcción histórica, es decir, como un proceso de inclusión progresiva de la sociedad. En tanto, la ciudadanía económica surge a partir de la exclusión de la población por parte del mercado mundial; puestos ciudadanos, generalmente, no cuentan con los recursos básicos para subsistir. Por último, se entiende por ciudadanía cultural a los esfuerzos de dotar de derechos a la gran diversidad cultural existen en una sociedad con un panorama social complejo (Rodríguez y Navas, 2010).

Estos nuevos tipos de ciudadanía confirma la constante lucha que ciertos sectores de la población emprenden para que sus demandas sean reconocidas; sin embargo, “[...] si los derechos civiles y sociales básicos son intermitentes, no universales y focalizados a sectores sociales diferenciados, los derechos políticos difícilmente pueden ser realizados” (Ain Bilbao, 2008: 8); y tampoco es posible concebir un buen funcionamiento de la democracia sin la inclusión del Estado; pues la materialización, en el caso particular, de los mecanismos de participación ciudadana son la vía institucionalizada de participación. Sin embargo, existe un control por parte de las instituciones en la forma en que participa la ciudadanía en la esfera pública, debido a son las instituciones quienes dictan las normas en que se puede participar mediante la vía institucional.

En este sentido que: “El ejercicio democrático del poder no está garantizado por la presencia —aunque débil— de un Estado de derecho ya que con los niveles de desigualdad social existentes en nuestras sociedades se destruyen los presupuestos fácticos para un aprovechamiento en igualdad de oportunidades de las competencias jurídicas repartidas de modo igualitario” (Ain Bilbao, 2008: 8).

De tal manera, que la discusión actual sobre la ciudadanía no recae directamente en el reconocimiento formal —en este caso reconocimiento legal o jurídico— de los derechos ciudadanos en un marco normativo, sino en la existencia de condiciones mínimas de posibilidad para poder ejercerlos activamente (Ain Bilbao, 2008).

Una definición más integral de ciudadanía es la que expone Víctor Alarcón;

[...] la participación ciudadana como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional. La participación ciudadana se asume entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación (2002: 103-104).

La definición anterior pone a la participación ciudadana como una condición elemental y necesaria para el fortalecimiento de los ciudadanos en las democracias representativas. Por otra parte, la participación es también entendida como un proceso en construcción; de acuerdo con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, citada por el IEDF, se entiende por participación ciudadana como el “[...] proceso de construcción social de las políticas públicas. Se trata de un proceso que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y, los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (IEDF, 2011: 11).

En el caso mexicano, no existe una ley federal de participación ciudadana; en consecuencia, algunas entidades federativas carecen de mecanismos e instrumentos institucionalizados para el ejercicio pleno de la participación ciudadana desde un aspecto legal como operativo; por otro lado, en el caso de la Ciudad de México, dicha entidad tiene una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), la cual, se constituye con el mayor número de mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional.

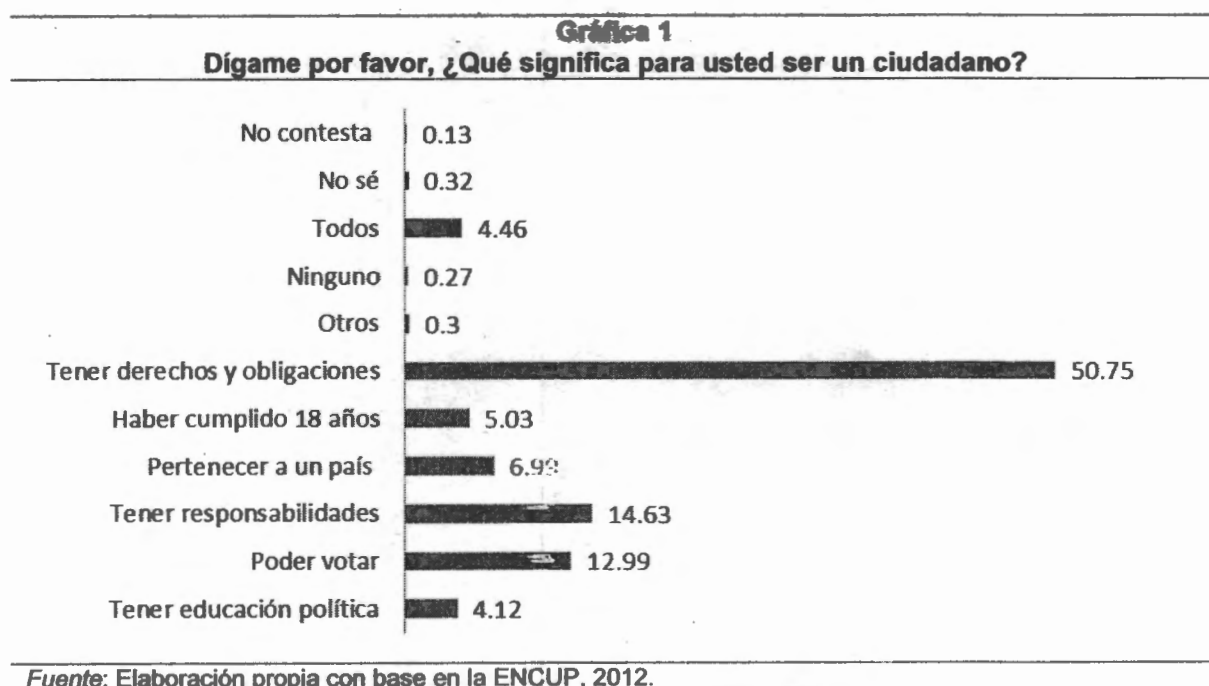
En el contexto de la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala:

“[...] la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (LPCDF, artículo 2, 2014).

En este sentido, la participación ciudadana en la Ciudad de México contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que

regulan las relaciones de la comunidad así como una mejor gobernanza (LPCDF, artículo 2, 2014).

Finalmente, cabe mencionar, que en su mayoría la ciudadanía considera que ser ciudadano significa tener derechos y obligaciones. Véase la gráfica siguiente.



De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012) un 50.75 por ciento declaró que ser ciudadano significa tener derechos y obligaciones, seguido por un 14.63 por ciento que manifestó que ser ciudadano significa tener responsabilidades.

Como he descrito antes, existe una diversidad de nociones de ciudadanía desde diferentes perspectivas de análisis, dimensiones, ideológicas y visiones etc., del cual, es inalienable su relación con los derechos.

1.2. Ciudadanía y participación en los asuntos públicos

Los conceptos de ciudadanía y de participación se encuentran íntimamente respecto a que exigen un mayor protagonismo de los individuos en los asuntos públicos. La participación de la ciudadanía conlleva un proceso de corresponsabilidad con las autoridades e instituciones que detentan el poder; lo anterior exige la promoción de la participación ciudadana en la esfera pública, es decir, requiere a un ciudadano políticamente más responsable.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), considera que en un proceso de políticas públicas la participación ciudadana alude a "[...] una forma de intervención social que le permite a los ciudadanos reconocerse como actores que, al compartir una

situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos" (SEDESOL, 2010: 7).

La participación puede ser directa e indirecta y, los actores que participan lo pueden hacer de manera individual o colectiva; de esta manera, definen sus metas y los medios para alcanzarlos, esto implica relaciones humanas, por tanto, relaciones de poder. Las expresiones de poder, pueden tener tanto efectos positivos como negativos, de acuerdo con sus intereses (SEDESOL, 2010).

A partir de que estos actores participan en la esfera pública se puede distinguir alguna tipología que trata de sistematizar diferentes aspectos de la participación. Algunas tipologías se basan por las formas de construcción del sujeto social; cabe señalar, que debe distinguirse entre los tipos de participación que operan desde un ámbito privado de aquellos que operan desde un ámbito público (SEDESOL, 2010). En el ámbito privado se distingue entre la participación social y comunitaria; mientras que en el ámbito público se distingue la participación política y ciudadana.

De acuerdo con Cunill, citada por Santillán, la participación social "[...] contempla el entorno de la esfera privada y los fenómenos de agrupación a este nivel, en la participación social los sujetos se relacionan individualmente con otras instituciones sociales o, en muchos casos, la organización es mínima" (Santillán, 2004: 54). De acuerdo con la SEDESOL (2010), este tipo de participación se basa en un proceso de agrupamiento entre individuos a través de distintas organizaciones de la sociedad civil para defender y representar sus intereses, este tipo de participación fortalece el tejido social, además puede fortalecer otros tipos de participación.

La participación comunitaria "[...] se refiere a la participación en un cierto nivel que permite alcanzar mejoras inmediatas en las condiciones y niveles de vida; las mismas que se logran por autogestión o iniciativa propia" (Santillán, 2004: 54). Para la SEDESOL (2010), a diferencia de la participación social, la comunitaria alude a la ejecución de acciones en beneficio de la comunidad mediante un proceso colectivo de los ciudadanos. Estas funciones se vinculan de manera directa con el desarrollo comunitario; en este contexto, pueden contar o no con la participación o la intervención del aparato gubernamental, ejemplo de ello son los comités, centro comunitarios, etc.

En otras palabras, la participación comunitaria se desarrolla en un espacio territorial definido para llevar a cabo sus acciones, de tal manera que esta participación goza de una mayor autonomía e independencia, en consecuencia, puede generar una base asociativa más fuerte.

En cambio, la participación ciudadana "[...] se muestra un mayor grado de organización e integración, en este nivel los individuos se agrupan y organizan con el fin de intervenir directamente en asuntos de la esfera pública que los afecta"

(Santillán, 2004: 54). Sin embargo, el tipo de participación que muestra un mayor grado de organización es la participación política porque exige —en palabras de Cunill— el reconocimiento de intereses públicos o comunes de la sociedad civil organizada (Santillán, 2004). Para la SEDESOL, la participación política implica la intervención de la ciudadanía a través de mecanismos o instrumentos que mediante el voto se pueden concretar o materializar sus intereses (2010).

La diferencia entre la participación ciudadana y la política, es que en la segunda, tanto las acciones individuales o colectivas, se inspiran en intereses particulares. “Pero, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referendos, cabildos abiertos, etc., están participando políticamente” (SEDESOL, 2010: 8).

Por otro lado, Alicia Ziccardi, citada por Rentería, señala que se puede hacer una distinción de la participación de los ciudadanos en la esfera pública a través de la relación de la ciudadanía y las instituciones públicas. Ziccardi, citada por Rentería, identifica cinco tipos: participación institucionalizada, participación no institucionalizada, participación autónoma, participación clientelista y la participación incluyente o participativa; de esta manera, se puede distinguir la naturaleza de la participación. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 3	
Tipos de participación con relación a la dependencia gubernamental	
Tipo de participación	Características
Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisivos del gobierno local.
No institucionalizada	Participación informal o formal pero que no está reglamentada.
Autónoma	La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
Clientelística	La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
<i>Fuente:</i> Elaborado por Rentería, 2012: 450.	

De acuerdo con María Teresa Rentería, en la tipología que distingue Ziccardi existen varias dificultades,

[...] la primera dificultad que ofrece es que el concepto de institucionalización es manejado como sinónimo de legalidad, y por tanto, viene dado por la iniciativa del gobierno, lo cual no necesariamente ocurre así, pues puede haber participaciones no legales en cuanto que no están comprendidas en la ley; pero si institucionalizadas por la costumbre. Otra dificultad es que estas categorías no son del todo independientes, pueden combinarse entre sí. Por ejemplo, la participación clientelística nunca será una práctica legal, pero puede estar institucionalizada de manera informal sin perjuicio de su poder; o bien, la participación puede ser a la vez autónoma e incluyente. Así de entrada, se dificulta un poco su sistematización o su relación con otras categorías (2012: 451).

Hay otra tipología que se da a través de diferentes niveles o tipos de praxis, según su grado de desarrollo. Vázquez, citado por Rentería, señala que esta tipología parte de dos aspectos: uno objetivo y otro subjetivo, estos dos aspectos se basan en el grado de interrelación y carácter de la transformación de la realidad. Vázquez, citado por Rentería, distingue cuatro categorías: la participación espontánea, la participación mecánica, la participación reflexiva y la participación creativa. Cada uno de estos tipos de participación pueden ser formales o informales. Los formales “[...] se refieren al hecho de que estén consideradas en los planes de desarrollo —o cualquier otro instrumento gubernamental—, los cuales se elaboran a partir de leyes; las segundas, son las que no están consideradas en éstas” (Rentería, 2012: 451-452). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 4 Tipología de la participación según aspectos objetivos y subjetivos, interrelaciones e incidencia sobre la realidad	
Participación espontánea Se caracteriza por una débil interrelación entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimiento de la realidad, autoconciencia de valores) y una actividad práctica errática.	Participación reflexiva Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.
Participación mecánica Se define por una transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación a la práctica aceptándose acríticamente el status quo.	Praxis creativa Se define por la producción de algo nuevo con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto.
<i>Fuente:</i> Tomado en Rentería, 2012: 451.	

Por su parte, Rentería (2012), a partir de la tipología de Vázquez, agrega otras tres categorías como capital social, valores en los que se apoya y sus resultados. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 5 Tipos de participación, capital social y resultados			
Tipos de participación	Capital social Características	Valores	Resultados
Participación espontánea (Formal o informal).	No hay claridad en los objetivos, relación casual y/o muy débil entre los participantes. Indiferencia.	Vagos deseos de “hacer algo” por la sociedad. Participación aleatoria o casual	Nulos
Participación mecánica (Formal o informal).	Reproducción de los mismos modelos. Relación débil entre los participantes. Postura acrítica.	Seguridad personal. Imposición del propio punto de vista	Escasos
Participación reflexiva (Formal o informal).	Claridad en los objetivos. Interrelación fuerte de los miembros, actitud crítica.	Solidaridad respeto, apertura	Notables Impacto positivo en el territorio
Praxis creativa (Formal o informal).	Claridad de objetivos. Horizontes amplios. Propuestas nuevas propuestas coherentes e inclusivas.	Bien común, respeto, diálogo, consenso,	Sobresalientes Impacto positivo en el territorio Incidencia benéfica en los niveles de bienestar
<i>Fuente:</i> Elaborado por Rentería, 2012: 452.			

Como mencioné, la participación en la esfera pública originada a partir de la administración pública puede ser denominada como institucionalizada, formal, o bien,

que está jurídicamente reglamentada; esto supone, el esfuerzo de la administración pública por incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, los mecanismos, instrumentos y espacios de participación ciudadana están fuertemente influenciados y controlados por el aparato gubernamental, pues, es la encargada de determinar la forma en que la ciudadanía participa.

Mileny Santillán (2004) señala que la administración en sus esfuerzos por incluir a la ciudadanía en la esfera pública ha planteado algunos métodos en el cual se puedan materializar los intereses de los ciudadanos. A partir del alcance y vinculación que tiene la participación en los asuntos públicos se distinguen otros modelos de participación. Así, diferenciamos tres modelos:

1. Participación ciudadana nominal.

El modelo nominal incluye a todos aquellos instrumentos, mecanismos o herramientas, en la cual, las autoridades puedan recabar, particularmente, las demandas ciudadanas. Sin embargo, este modelo no implica, obligatoriamente, que se configure durante el proceso de recepción de demandas mecanismos que garanticen la pronta respuesta y, peor aún, las soluciones a sus demandas. Pues en el proceso, normalmente, se excluye la intervención de la ciudadanía en las proposiciones de solución; pues, la autoridad que canaliza la demanda tiene, finalmente, la voluntad de detentar la solución o no, de acuerdo con los intereses de los ciudadanos (Santillán, 2004). “En síntesis, sería una forma de democracia representativa en la que el ciudadano expresaría sus demandas y deseos a través de instancias adecuadas para tal efecto, con lo cual hay una periodicidad mayor que las urnas electorales pero cumpliendo ambos los mismos roles, es decir, intermediando entre la comunidad y el Estado a través de representantes políticos o técnicos quienes tienen poderes de decisión” (Santillán, 2004: 63).

2. La participación ciudadana relacional.

De acuerdo con Santillán, este modelo se caracteriza por utilizar lo que se denomina como “New Public Management” o “Nueva Gestión Pública”; el cual “[...] es visto como una herramienta para la optimización de los recursos públicos a través de mecanismos como la coparticipación o el ‘partnership’ entre las Instituciones y las asociaciones ciudadanas” (2004: 60). Santillán señala que esta forma de entender la participación surge por las medidas implementadas por el Banco Mundial y organizaciones multilaterales, estas medidas se caracterizan por tener una perspectiva economicista en el diseño de las políticas públicas, pues son realizadas por técnicos de las instituciones (2004). En resumen, “[...] permitiría a las asociaciones ciudadanas gestionar programas públicos a través de un supuesto empoderamiento pues no existe poder de decisión desde la formulación de los planes o proyectos; ello entroncaría no solo con una mayor voluntad de dar un papel relevante a la sociedad, sino también con los mecanismos de externalización de la producción de servicios públicos” (Santillán, 2004: 63).

3. La participación ciudadana real.

Mientras, el modelo nominal se caracteriza por ser más excluyente y el modelo relacional por dar una salsa incidencia de la ciudadanía en la esfera pública. En contraste, el modelo de ciudadanía real se caracteriza por ser más incluyente. Este modelo ofrece a la ciudadanía mecanismos o espacios que los dotan de mayor relevancia, protagonismo y empoderamiento, es decir, el ciudadano forma parte en la toma de decisiones, tiene mayor control e incluso puede llegar a determinar la asignación de presupuestos y la cancelación de los mismos. Mientras tanto el aparato gubernamental sería más cercano a la ciudadanía al escuchar sus demandas, preferencias o inconformidades. En síntesis, este modelo “[...] está más relacionada con la democracia participativa pues los ciudadanos tienen el espacio de plena potestad para el reclamo y vigencia de sus derechos; allí desaparece la figura delegativa para la toma de decisiones, lo cual se da bajo mínimas condiciones de igualdad” (Santillán, 2004: 63).

De acuerdo con Santillán (2004), para que la ciudadanía real sea efectiva, debe contar con espacios de inclusión a partir de un reconocimiento mínimo de igualdad; por otro lado, la participación ciudadana tiene que concebirse más como un eje transversal y no integral, sólo así se maximizaría su capacidad de incidencia en la tomas de decisiones, tanto en la ejecución y control en la esfera pública.

Por otra parte, Santillán afirma que: “En la práctica los técnicos y los políticos son quienes implementan una u otra técnica de participación con sus respectivas implicaciones políticas. En ningún caso, la elección de una u otra herramienta se libra de la voluntad de los políticos y técnicos en establecer vías para ejercer su función de representantes públicos” (2004: 63).

La anterior afirmación de Santillán (2004) contrasta la falsa idea que la incidencia de la ciudadanía en la esfera pública resta legitimidad al modelo de democracia representativa o, que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos genera un entorno de confrontación constante con las instituciones del Estado. Por el contrario, José J. Sánchez (2009) considera que la participación ciudadanía fortalece el funcionamiento democrático de la sociedad. Sánchez cita a Kliksberg quien señala que si “La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en la dirección a ella permite un rediseño institucional profundo del Estado” (2009: 96).

En este sentido, Sánchez (2009) expone algunas características el cual el Estado debe contar para dar un mayor protagonismo y empoderamiento a los ciudadanos que participan en la esfera pública.

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritaria, se requiere lo contrario. Para abrir plenamente a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar,

favorecer todas las formas de co-gestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil (Sánchez, 2009: 96).

Lo anterior exige al aparato gubernamental brindar las condiciones, herramientas, mecanismos y espacios de participación ciudadana que fortalezcan e incentiven la participación ciudadana; esto también exige a un ciudadano políticamente y cívicamente más responsable y que su participación no sólo se limite en procesos electorales. Cabe mencionar que incluso en procesos electorales, en particular en el Distrito Federal, los índices de participación son bajos y en procesos de elección en órganos de representación (Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano, Consejo del Pueblo, etc.) es frecuente encontrar niveles de participación aún más bajos.

Afirma Aguilar (1996), citado por Sánchez,

[...] que en una visión tradicional de la política y la administración pública, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, considerada como objeto de conducción y administración, pero además sujeto. En realidad, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y de su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema de las organizaciones autónomas, ciudadanas y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas, menos aún hacerse cargo de ellas. "Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La república nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura" (Sánchez, 2009: 96).

En cambio, Uvalle (2005), citado por Sánchez, sostiene que: "En la democracia moderna, los ciudadanos tienen naturaleza activa, es decir, tienen la oportunidad de intervenir en el destino colectivo que es parte irrenunciable de la vida pública" (Sánchez, 2009: 97).

En este contexto, Sánchez, de acuerdo con Uvalle, considera que la participación en una democracia es la vía y la fórmula mediante la cual la ciudadanía puede ganar espacios de gestión y decisión a través de formas de organización. En este sentido, Uvalle, citado por Sánchez, señala que la ciudadanía exige un proceso de construcción continua. "Por tanto, la ciudadanía no es dato en sí; por el contrario, es un proceso que se construye de acuerdo a valores, cultura, toma de conciencia, ejercicio de la responsabilidad y la aceptación de que los contrarios también tienen el derecho a ser reconocidos con base en el principio de igualdad" (Sánchez, 2009: 97).

Finalmente, Sánchez (2009) afirma que por medio de la participación, los ciudadanos organizados pueden incursionar con orden en el mundo institucional del Estado.

1.3. La participación social y ciudadana comparada según los modelos de democracia (directa, indirecta, semidirecta) y la antinomia participación/representación

Anteriormente, se describió una serie de tipos, visiones o ejes de análisis de la ciudadanía; sin embargo, en este apartado haré brevemente énfasis en la percepción de la inclusión de la participación ciudadana, con base en una serie de argumentos a favor o en contra de la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, a partir de tres modelos de democracia.

En un sentido amplio, la democracia —entre otros principios— implica el principio de soberanía popular y el ejercicio del aparato gubernamental con el consentimiento del pueblo. En este contexto, se puede distinguir modelos de democracia de acuerdo en la forma en la que los ciudadanos participan en la esfera pública. Por tal razón, la ciudadanía puede manifestar sus intereses a través de intermediarios, mediante representantes o, en su defecto, con una combinación entre mecanismos participación directa e indirecta.

De acuerdo con Gerardo Puertas: “De allí que tanto politólogos como juristas reconocen tres principales formas en las que puede organizarse un régimen democrático. Estas son, a saber, la democracia directa, la indirecta y la semidirecta” (1998: 75).³

Democracia Directa.

Para Puertas: “Históricamente la democracia directa se identifica con las ciudades-estado de la Grecia clásica y, en particular, con Atenas. Todos conocemos el papel central que la asamblea de hombres libres jugó dentro del gobierno de dicha comunidad” (1998: 75). Por su parte, Pelayo, citado por Puertas, define la democracia directa como “[...] «aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen»” (1998: 75). Sin embargo, esta definición es muy general e imprecisa, de acuerdo con Puertas, en principio, es necesario tomar en cuenta la aportación de Sartori, citado por Puertas, quien sostiene “[...] que esta figura «puede ser definida simplemente a contrario, esto es, como una democracia sin representantes y sin correas de transmisión representativa». El propio politólogo italiano nos aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros” (Puertas, 1998: 75). En otras

³ Para el efecto, seguiremos la clasificación propuesta por Maurice Duverger y Jean-Louis Quermonne, entre otros. El primero afirma: «consideramos la democracia representativa, la democracia directa y la democracia semidirecta como las tres formas esenciales de los regímenes occidentales», (Duverger, op. cit., tomo I: 93). Al efecto puede verse también Quermonne, op. cit., 88-89. [N. del a.].

palabras, el modelo de democracia directa, de acuerdo con Prélôt, citado por Puertas, “[...] «el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno»” (Puertas, 1998: 76).

Sin embargo, difícilmente, en ciudades o comunidades con gran densidad de población —como es el caso de la Ciudad de México— las asambleas y reuniones son mecanismos poco eficientes. De este modo, las ciudades muy pobladas representan algunas dificultades para materializar los intereses y demandas de sus ciudadanos; en el caso particular del Distrito Federal, además de ser la entidad con mayor densidad poblacional, es una ciudad en que converge una diversidad cultural muy amplia. En este contexto, la ciudadanía y el aparato gubernamental buscarían alternativas u otras herramientas o mecanismos que puedan materializar los intereses, demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

Por su parte, David Altman (2005) considera que la democracia o los mecanismos de democracia directa (MDD) son un conjunto de mecanismos por el cual el ciudadano participa: en temas específicos, en la esfera pública o en la toma de decisiones a través de sufragio universal. Payne, citado por Altman, señala que la finalidad de la democracia directa “[...] es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones” (Altman, 2005: 204).

Alarcón considera que “[...] la democracia directa posee una dinámica que no sólo la constriñe a esta relación vertical y recíproca entre autoridades y gobernados, sino también implica un modelo cada vez más transversal donde los ciudadanos (y también las autoridades entre sí) deben responder e interactuar con mayores deberes y capacidades de reconocimiento mutuo” (2010: 2).

Estos mecanismos son los medios por el cual los ciudadanos pueden incorporarse en la toma de decisiones. Una de las premisas más recurrentes de los partidarios del modelo directo es que el ciudadano se siente más comprometido con la democracia por varias razones, de acuerdo con Altman destacan las siguientes,

[...] a) todos los asuntos pueden ser contemplados y, por lo tanto, se puede evitar el filtro de organizaciones intermediarias; como *The Economist* afirma: “más democracia directa puede ser un antídoto a más lobistas”; b) las decisiones políticas se alcanzan públicamente; c) la voluntad popular se expresa mejor [...]; d) la participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación; el ciudadano se sentirá más participante cuando los asuntos relevantes al público sean considerados vía MDD; e) los MDD son entendidos como herramientas educativas; más oportunidades para la participación hacen a los ciudadanos más virtuoso y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres (Altman, 2005: 208).

En contraste, también existen argumentos en contra de este tipo de modelo democrático directo; Altman (2005) identifica principalmente los siguientes: a) los

mecanismos de democracia directa debilitan, restan poder y legitimidad a los representantes elegidos por medio de elecciones; b) ante problemas complejos los ciudadanos no están debidamente informados o capacitados; en consecuencia, no pueden tomar decisiones racionales; c) los ciudadanos que participan en los mecanismo directos actúan de manera aislada, esto es, sin discusión o sin debate, por lo tanto, no hay oportunidad de medir la intensidad de las opiniones y; d) el uso y aplicación de los mecanismos directos generan el denominado, “suma cero”, en el cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; como resultado, se reducen las posibilidades de llegar a consensos y; en consecuencia, esto genera tiranía por parte de la mayoría. Este tipo de argumentos son, frecuentemente, defendidos por aquellos que consideran el modelo representativo o indirecto como la alternativa más eficaz en la toma de decisiones.

Sin embargo, es frecuente escuchar la importancia que tiene la participación ciudadanía en la esfera pública, ante los altos niveles de inseguridad, corrupción, débiles instituciones gubernamentales, crisis de representatividad política. En este contexto, se asume que la participación ciudadana genera mejores resultados para los ciudadanos.

Democracia Indirecta.

Este modelo democrático supone el ejercicio del poder mediante representantes elegidos periódicamente a través del voto de los ciudadanos en procesos de elección popular. Los representantes electos encarnarían las aspiraciones e intereses y, materializarían la voluntad de sus electores en la esfera pública. La mayoría de los sistemas constitucionales tienen como base este modelo indirecto, en el cual los ciudadanos no ejercen el poder público directamente sino lo ejercen aquellos a quienes eligieron en elecciones para que los gobiernen. Gerardo Bonilla cita a Przeworski quien señala que este modelo “[...] es un régimen en el cual los puestos de gobierno se ocupan a partir de elecciones competitivas” (Bonilla, 2005: 10).

El modelo representativo es denominado también como un modelo indirecto, que se ejerce a través del “sufragio universal”. Puertas señala, que “[...] frecuentemente, el sistema democrático se identifique con el régimen representativo y con el sufragio aunque, en realidad, no toda democracia adopta esta variante ni toda forma de representación política es de naturaleza popular” (1998: 76).⁴

Sartori, Duverger y Bobbio, citados por Puertas, proporcionan algunas definiciones de este modelo representativo.

[...] Sartori indica que en la democracia indirecta «el pueblo no se gobierna sino que elige representantes que lo gobiernan». Bobbio, por su parte, señala que un Estado representativo es aquel «en el que las principales deliberaciones son

⁴ Puertas considera que tanto los conceptos de democracia directa e indirecta son frecuentemente utilizados de manera indistinta para referirse al mismo modelo de “Gobierno Popular” (1998).

realizadas por los representantes elegidos», agregando que «su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas».

De modo similar, Duverger caracteriza a este régimen como «el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes» (Puertas, 1998: 76).

De tal manera, la democracia indirecta está íntimamente relacionada con derechos como reunión y asociación; y derecho al voto, con el sistema de partidos así como el sufragio universal y procesos electorales (Puertas, 1998).

Bonilla, en cambio, identifica tres elementos esenciales de este modelo democrático indirecto:

1. Los gobernantes son seleccionados a través de procesos electorales libres y competitivos.
2. Los ciudadanos son libres de discutir, criticar y demandar todo el tiempo pero no tienen la posibilidad legal de dar instrucciones al gobierno fuera de los procesos electorales donde lo hace a través del voto.
3. Los gobernantes son sujetos a elecciones periódicas, en la mayor parte de los casos con la posibilidad de ser reelectos (2005: 10).

Sin embargo, los detractores de este modelo consideran que no existe garantía alguna para que las aspiraciones e intereses de los ciudadanos se materialicen; Lauvaux, citado por Puertas, “[...] afirma que este sistema «excluye toda intervención directa del pueblo que no sea la de la designación de representantes»” (Puertas, 1998: 76). En esta medida, el aparato gubernamental destina muchos recursos para fortalecer y garantizar jornadas electorales confiables; además pone un mayor énfasis en la promoción del voto. Sin embargo, este modelo de acuerdo con Prélôt, citado por Puertas, “[...] genera «el desvanecimiento del cuerpo electoral, que no vive sino un momento efímero, el solo instante de la elección»” (Puertas, 1998: 76). Prélôt también señala que este modelo excluye la existencia de la opinión pública, y que esta opinión pública queda a merced de la voluntad política de los representantes elegidos.

La exclusión existente en el modelo indirecto surge a partir de las elecciones de los representantes que detentaran el poder; aunque el ciudadano tiene el derecho a elegir y a ser elegido, no todos participan. Como señala Bobbio, citado por Puertas, no es posible que todos participen en la esfera pública; esto no implica que no sea posible buscar alternativas en donde las aspiraciones, interés y demandas ciudadanas se puedan ver materializadas, esto es, buscar que la ciudadanía pueda ampliar su margen de acción en la toma de decisiones. En los esfuerzos por conciliar la democracia directa e indirecta surge el modelo semidirecto.

Democracia Semidirecta.

Aunque existe un gran número de sistemas de gobierno que han optado por la modelo de democracia indirecta; es posible buscar nuevas formas para otorgar un mayor empoderamiento a la ciudadanía en la esfera pública; surge la democracia semidirecta como un modelo que represente un equilibrio entre la democracia directa y la representativa.

De acuerdo con Bobbio “[...] sería una «propuesta insensata» plantear «la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones»” (Puertas, 1998: 77); sin embargo, es prácticamente improbable creer que todos participen en la toma de decisiones; el modelo semidirecto señala la necesidad de buscar nuevas formas, mecanismos, instrumentos y espacios democráticos para otorgar un mayor empoderamiento a la ciudadanía basado en un proceso de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos. Esta articulación mixta permitiría no sólo la participación de la ciudadanía en procesos electorales sino además le otorgaría mayor empoderamiento y protagonismo en la esfera pública.

En otras palabras, la democracia semidirecta incorpora la participación ciudadana a través de mecanismos, instrumentos y espacios de participación en procesos o sistemas esencialmente representativos. Prélôt, citado por Puertas, considera que este modelo se caracteriza por permitir al pueblo intervenir directamente en las actividades legislativas y gubernamentales del Estado; además este modelo en esencia es, primordialmente, representativo; sin embargo, se complementa con mecanismos y procedimientos que incluyan la participación popular (Puertas, 1998). Puertas, de acuerdo con Duverger, afirma que la democracia semidirecta es una forma de colaboración entre ciudadanos y representantes (1998).

El modelo semidirecto ha sido adoptado en varias naciones; en Europa existen países como, Alemania, Italia, Francia, España y Suiza; mientras que en América hay los casos son: Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Colombia, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela (Puertas, 1998). Esta tendencia internacional se contrasta con el caso mexicano. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala en su artículo 41, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los “Poderes de la Unión”; en este sentido, el modelo democrático mexicano está adscrito a un modelo esencialmente representativo. Hasta el año 2013, el CPEUM no contemplaba ningún mecanismo de participación ciudadana directa que no sea el sufragio universal; sin embargo, el 14 de marzo de 2014 se publicó la primera “Ley Federal de Consulta Popular”.

En este sentido, el modelo de democracia semidirecta es la combinación de democracia indirecta y directa, en donde el ciudadano puede reflejar y materializar su voluntad e interés por medio de representantes elegidos periódicamente, en procesos electorales y, también, cuenta con una serie de mecanismos por el cual tienen la posibilidad de ser el actor de deliberación y resolución en los asuntos públicos y toma de decisiones.

1.4 Principales problemas que dificultan la participación ciudadana en el mundo contemporáneo

En este apartado, se explica la relación que existe entre la democracia directa, con respecto al populismo y cómo los mecanismos de participación ciudadana son consideradas sólo como prácticas populistas e incluso dictatoriales. Desde mi punto de vista, éstos son los principales problemas y señalamientos que dificultan la participación ciudadana en el mundo contemporáneo; además de otros, posteriormente descritos.

Uno de los principales retos que enfrenta la democracia directa, es que son consideradas populistas y autoritarias.

De acuerdo con Gonzalo Bustamante: "El populismo siempre ha sido considerado como un fenómeno autoritario, demagógico, anti-institucional y, en ese sentido, anti-democrático" (2012: 20). Generalmente, de acuerdo con la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, FUSDA (2007), "[...] el populismo ha sido interpretado como una experiencia política primitiva que, al vincularse o articularse con prácticas autoritarias, paternalistas y clientelistas, ha obstaculizado el desarrollo y consolidación de los sistemas democráticos" (FUSDA, 2007: s/n).⁵

No obstante, definir el populismo ha resultado complejo de, "[...] el propio desarrollo del populismo ha demostrado que se trata de un término bastante ambiguo y evasivo que evoca diversos fenómenos sociopolíticos, tales como: movilizaciones sociales, comportamientos públicos, formas y estilos de gobierno, regímenes políticos, programas gubernamentales, etc." (FUSDA, 2007: s/n). De acuerdo con Mackinnon y Petrone, citados por Couffignal y Ramírez: "La palabra populismo tiene múltiples usos, es polisémica, a veces se hace un uso abusivo y a menudo se le usa como peyorativo" (Couffignal y Ramírez, 2002: 195).

Deloya, citado por la FUSDA, considera que:

El populismo es un concepto amorfo y polifacético que comprende un amplio espectro de actitudes, movimientos y programas políticos, que ha ido variando en el tiempo lugares y circunstancias donde ha surgido. En el caso de los países latinoamericanos, el término se generalizó para designar a movimientos con fuerte apoyo popular pero que no buscaban realizar transformaciones muy profundas del orden de dominación existente, ni estaban principalmente basados en una clase obrera autónomamente organizada (FUSDA, 2007: s/n).

De acuerdo con Prud'homme, citado por la FUSDA, la percepción negativa que se tiene respecto al populismo se debe, posiblemente, a su falta de estatus ideológico, en otras

⁵ Si bien el populismo en México también ha sido relacionado con una cultura política inmadura, lo cierto es que este fenómeno ha respondido a periodos y procesos históricos determinados que explican su origen (FUSDA, 2007).

palabras, cuenta con una debilidad analítica que es difícil clasificarlo en términos ideológicos; además, de que el populismo es considerado como un discurso primitivo. Se sabe más de que no es el populismo, pero se sabe de lo que sí es (FUSDA, 2007).

Bustamante (2012) señala que la democracia liberal o representativa está fundada y consolidada en sus instituciones. Por tal razón, éstas actúan en dos dimensiones; 1) son instituciones que garantizan la igualdad ante ley, es decir, son instituciones imparciales y 2) las instituciones gubernamentales son el medio por el cual los programas políticos se materializan, y no por un líder o movimiento sino por el Estado. Por lo tanto, la democracia directa atentaría contra la soberanía de los ciudadanos que a través de sus representantes ejercen su voluntad e intereses.

Bustamante considera que “[...] el populismo implicaría la encarnación en el líder o en un movimiento del sujeto-pueblo, por lo cual es su voluntad y la del discurso por él generado lo que lo definiría. No habría consenso sino la pugna que el líder encabeza en representación del pueblo y contra sus enemigos” (2012: 20).

Mientras las ideologías se sustentan con argumentos racionales, el surgimiento de un líder o movimiento populista, se basa y se apoya en la explotación de los sentimientos y necesidades de un pueblo (FUSDA, 2007). En este sentido, “[...] el populismo puede definirse como una respuesta política carente de un sustento ideológico y programático sólido que se sostiene fundamentalmente en las capacidades de un líder carismático que desafía al sistema institucional y que afirma ser representante del pueblo” (FUSDA, 2007: s/n). Estas características en combinación con mecanismos de democracia directa son señaladas como autoritarias, en consecuencia, obstaculizan el desarrollo y la consolidación del modelo democrático representativo.

Sin embargo, a pesar de la difícil categorización del populismo respecto a una ideología en particular, Loaeza, citada por la FUSDA, sostiene que el populismo o las prácticas populistas pueden devenir, en términos ideológicos, desde la izquierda como desde la derecha,

[...] puede ser de izquierda o de derecha porque se apoya en algunas actitudes e imágenes fundamentales, por ejemplo, el antielitismo o la creencia en el hombre necesario defensor de los débiles, que pueden integrarse a un discurso socialista o tradicionalista. Tampoco tiene una expresión institucional particular, aunque en el pasado estuvo estrechamente vinculado con el desarrollo del sindicalismo corporativista, y en el presente mantiene una relación sólida con el presidencialismo (FUSDA, 2007: s/n).

Como ya mencioné no existe una definición que defina de manera completa el término populista, pero si hay características que han destacado otros autores para poder comprenderlo mejor.

Por otra parte, para entender la evolución y el desarrollo del populismo en América Latina, la FUSDA, de acuerdo con los estudios de Mackinnon y Petrone y, Cansino y

Covarrubias, citados por la FUSDA, los primeros dos autores señalan que el populismo puede ser comprendido desde un enfoque histórico, en el cual se pueden distinguir cuatro corrientes de estudio. En cambio, Cansino y Covarrubias, citados por la FUSDA, señalan que independientemente del régimen y forma de gobierno, el populismo se puede distinguir a partir de tres atributos semánticos;

[...] a) una pulsión simbólicamente construida que coloca al pueblo, gracias a una simbiosis artificial con su líder, por encima de la institucionalidad existente; b) un recurso a disipar las mediaciones institucionales entre el líder y el pueblo, gracias a una supuesta asimilación del primero en el segundo; y c) una personalización de la política creada por la ilusión de que el pueblo sólo podría hablar a través de su líder (FUSDA, 2007: s/n).

Por su parte, Mackinnon y Petrone, citados por la FUSDA, proponen las siguientes corrientes teóricas para abordar el populismo.

1. Una línea de interpretación.

Esta corriente se basa mediante el proceso de modernización de los países, “[...] piensa el populismo como un fenómeno que aparece en los países subdesarrollados, es decir, atrasados en los procesos de transición de una sociedad tradicional a una sociedad de tipo moderna (urbanizada, industrializada, capitalista, con democracia liberal-representativa)” (FUSDA, 2007: s/n).

2. Una segunda línea llamada histórica-estructural. Esta corriente,

[...] vincula al populismo con el estadio de desarrollo del capitalismo latinoamericano que surge con la crisis del modelo agroexportador y del Estado oligárquico. Sus representantes destacan el rol interventor del Estado que, ante la debilidad de la burguesía, debe asumir un rol de dirección de los procesos de cambio. Dentro de esta línea existen distintos énfasis: mientras Cardoso y Faletto, desde una perspectiva dependentista, ponen el acento en la reconstrucción del proceso histórico-estructural de las sociedades para entender cómo se relacionan las clases y cuál es el movimiento que en cada periodo las impele a la transformación, Octavio Ianni, desde una perspectiva marxista, considera que el Estado populista, si bien no es un nuevo modelo de Estado, es intervencionista y nacionalista en lo económico dentro del marco del capitalismo y culmina con el cambio de la política de masas en la lucha de clases (FUSDA, 2007: s/n).

3. El tercer grupo, amplio y heterogéneo, es el de los coyunturalistas,

[...] (James, French, Doyon, Adelman, Horowitz, Matsushita, Tamarín, Fausto Boris, Murilo de Carvalho); autores que realizan estudios monográficos que hacen hincapié en las oportunidades y las

restricciones que rodean a las distintas clases o sectores sociales particularmente los trabajadores, en determinadas coyunturas históricas y cuestionan las explicaciones que remiten los orígenes del populismo al pasado pre-populista latinoamericano (FUSDA, 2007: s/n).

4. Una cuarta perspectiva

[...] se define desde el método al ubicar la especificidad del populismo en el plano del discurso ideológico. Laclau sostiene que lo que transforma a un discurso ideológico en populista es la articulación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante y que existe una relación de continuidad entre populismo y socialismo (FUSDA, 2007: s/n).

En cambio, la propuesta de Cansino y Covarrubias, citados por la FUSDA, se basa en tres atributos semánticos; estos atributos, son características de dos factores, un factor premoderno y otro posmoderno.

De acuerdo con Cansino y Covarrubias, citados por la FUSDA, este factor es una “[...] clara contraposición al núcleo ficticio o precario de la modernidad política (pluralismo de los valores, institucionalización política, secularización cultural, división y especialización del trabajo político, etc.)” (FUSDA, 2007: s/n). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 6
Atributos premodernos del populismo

Atributos	Descripción
a) Contextos de insipiente democratización o abiertamente autoritarios.	“[...] la alta jerarquización de las instituciones públicas, el estilo personal de gobernar, la tendencia a sofocar los equilibrios entre los poderes, quebrantan y provocan que el poder, su concentración y las dinámicas de este último sobre la sociedad sean un recurso exclusivo de control y coerción [...], donde los valores y las prácticas democráticas tienen poca o nula efectividad, lo cual es aún más probable en sistemas políticos de corte presidencialista”.
b) Estrategia discursiva ideológica o pragmática.	“La organización del discurso populista <i>premoderno</i> es directamente proporcional al contexto histórico en el cual tiene lugar. Es decir, es más factible encontrar una retórica agresiva de recuperación o consolidación de los valores nacionales (<i>populismo ideológico</i>) en una situación histórica de modernización económica acelerada pero en ausencia de una clara estructuración política...En cambio, el fenómeno se vuelve pragmático (<i>populismo pragmático</i>) cuando la situación económica es propensa a la independencia del mercado nacional y a la reestructuración del propio Estado en todos sus órdenes...En este sentido, se puede decir que el fenómeno es “oportunista” y poco estructurado ideológicamente, ya que puede cambiar la dirección de su discurso según las necesidades del momento político”.
c) Estructuración de políticas de corte asistencial con un discurso modernizante y de cambio político.	“La erogación administrativa de los servicios deja de funcionar bajo una lógica estrictamente racional y estratégica, para dar lugar a una erogación del gasto público de corte paternalista, parasitario y masivo, justificado precisamente en las supuestas necesidades de la población, confundiendo las funciones administrativas con las funciones de gobierno y con las funciones económicas de las instituciones públicas. Aunado a ello, dicha estrategia coincide con una plataforma política de cambio, mejorías sociales y promesas que son mantenidas a costos altísimos para la arquitectura estatal. Además, este atributo expresa la pretensión de desactivar la capacidad crítica y de organización horizontal de la sociedad”.
d) Dinámica del clientelismo y el corporativismo	“El clientelismo es una función estructural del éxito político del populismo premoderno. Es decir, se tiene la necesidad de organizar el consenso a partir

político.	del mecanismo del intercambio político informal. De igual modo, la estructuración de la sociedad sólo es posible a partir de la Organización, la Corporación, el Partido, con lo que de antemano se cancela cualquier posibilidad de autonomía social".
e) Excesiva personalización de la política.	"La centralidad de la política en la voluntad del líder populista conlleva, por una parte, una concepción individualizada del poder y su ejercicio y, por otra, una supeditación de las instancias de poder político (instituciones, procedimientos, reglas del juego) a la capacidad exclusiva de decisión del líder y sus vértebras personalizadas de dominio".
f) Legitimidad carismática y tradicional.	"La legitimidad carismática y tradicional es una consecuencia lógica de las prerrogativas del populismo, ya que su apoyo social está fincado en los rasgos extraordinarios que el líder es capaz de ofrecer a su sociedad: elocuencia discursiva, personalidad aparentemente sensible a las preocupaciones sociales pero que en fondo encubre un rostro abiertamente autoritario, retórica inclusiva que termina reduciendo la complejidad de la vida política a totalidades antagónicas y a peligrosos juegos de suma cero".
g) Componente castrense.	"Es innegable el papel que han jugado las agrupaciones de militares en la consolidación de los populismos <i>premodernos</i> en el siglo pasado, sobre todo en términos de introducir la férrea disciplina militar para organizar la política, el mecanismo de la conversión para lograr adhesión social a los principios que rigen la vida pública, ya que significa la posibilidad de dejarse convencer y volverse parte de una organización sin cuestionar sus fundamentos".

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la FUSDA, 2007.

En cambio, el factor posmoderno "[...] hace referencia al contexto en el que surgen las prácticas populistas: una situación crítica del proceso de consolidación democrática" (FUSDA, 2007: s/n). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 7
Atributos posmodernos del populismo

Atributos	Descripción
a) Contextos de malestar con la democracia.	"En estricto sentido, los populismos posdemocráticos aparecen en un momento de impasse democrático o crisis en la democracia que puede claramente contradistinguirse de los momentos de crisis de la democracia: el primero, hace referencia a los problemas inherentes a una determinada forma histórica en un tiempo específico; el segundo, por el contrario, alude a las situaciones de cambio completo de la democracia".
b) Estrategia discursiva antipolítica y de regionalismo.	"[...] el ascenso de la antipolítica ha tenido su mayor campo de fertilidad en una época marcada por una creciente improductividad social e ideológica...este hecho se cruza inextricablemente con el agotamiento del esquema tradicional de la representación y de los partidos políticos".
c) Contractualización estatal y tecnificación de la política.	"El ascenso de las nuevas funciones estatales está vinculado en modo estrecho con el pasaje del llamado gran Estado o Estado benefactor al Estado regulador y de este último hacia lo que tentativamente puede ser definido como Estado contractual. En el interior de esta nueva modalidad estatal, una de las transformaciones más acuciosas ha sido la entrada en la arena pública de un mecanismo de policentrismo en la toma de decisiones y en la propia organización, tanto del poder político como en la erogación de servicios y la creación de nuevas fuentes de recursos económicos para cumplir las dos funciones anteriores".
d) Organización del consenso.	"La especificidad de los apoyos sociales sobre estas particulares formaciones políticas encuentra su sustento en la focalización del descontento y en las propuestas que institucionalmente el partido populista esté en grado de ofrecer para revertir dicha situación".
e) Excesiva personalización de la política: Si bien es cierto que en el populismo posdemocrático.	"Si bien es cierto que en el populismo <i>posdemocrático</i> también podemos encontrar una constante atracción por la personalización de la política, no se puede sostener, por otra parte, la idea de que exista un culto excesivo a la personalidad".

f) Legitimidad carismática, racional y democrática.	"Al igual que en el populismo <i>premoderno</i> , la base de legitimidad del populismo <i>posdemocrático</i> es de corte carismático, pero con la diferencia que aquí las elecciones no sólo representan el medio por el cual se accede a las instituciones públicas para agredirlas; antes bien, es un mecanismo que ha permitido asumir los costos del resultado del principio de inseguridad democrática por el hecho de que se parte de una gran confianza en las instituciones políticas y en los poderes neutrales que precisamente equilibran los excesos reales o imaginarios de los líderes populistas. Es decir, el populismo <i>posdemocrático</i> antes de ser un fenómeno patológico, es una salida o respuesta al aumento de complejidad y contingencia de la democracia contemporánea".
g) Liderazgo cívico.	"En cierta medida, es entendible que los liderazgos populistas <i>posdemocráticos</i> sean cívicos, por el hecho simple de no permitir la injerencia de los militares en la política interna".

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la FUSDA, 2007.

A partir de los atributos ya mencionados se puede considerar la existencia entre un populismo clásico y un neopopulismo; como ejemplo mexicano, de acuerdo con la FUSDA (2007), el caso más representativo de populismo clásico es la administración de Lázaro Cárdenas. En un ejercicio de clasificación del populismo en México, Cansino y Covarrubias distinguen cuatro tipos de populismo.

- 1) *Populismo clásico*, interesado sobre todo en incorporar a las masas al Estado en un esquema autoritario (Cárdenas).
- 2) *Populismo de los setentas*, caracterizado sobre todo por un excesivo gasto público combinado con un fuerte control político (Echeverría y López Portillo).
- 3) *Neopopulismo*, caracterizado por una dinámica de inclusión de las masas, pero para la promoción de políticas de ajuste liberal (Salinas).
- 4) *Populismo de la alternancia*, obligado a coexistir con la democracia tanto discursiva como prácticamente (con un Fox más próximo a Salinas de Gortari, por sus resultados, y un López Obrador más próximo a Echeverría y López Portillo, por su discurso) (FUSDA, 2007: s/n).

En el caso del populismo de la alternancia, Carina Galar señala que: "Desde sus respectivas campañas electorales, Fox y López Obrador se subieron al carro de la democracia directa con la promesa de 'mandar obedeciendo', y para conquistar el triunfo aprovecharon el descontento ciudadano causado por décadas de abandono e indiferencia gubernamental" (Galar, 2003).⁶ El expresidente Vicente Fox, insistía en integrar mecanismos de participación ciudadana en la Constitución Política de México. Por su parte, López Obrador durante su mandado como Jefe de Gobierno,

⁶ A lo largo de nuestra historia contemporánea, el populismo se ha presentado de manera recurrente, incluso hoy en día. Así, además de los casos clásicos como el cardenismo en la década de los años treinta del siglo XX, también existen rasgos populistas en las administraciones más recientes, destacando la del ex presidente Vicente Fox Quesada y la del ex jefe de gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, lo cual habla de un resurgimiento del populismo o un neopopulismo (FUSDA, 2007).

[...] ha convocado a cuatro consultas en temas de interés ciudadano (respecto al horario de verano, del precio del boleto del Metro, de la construcción del segundo piso de Viaducto y Periférico y, en diciembre pasado, de la ratificación de su mandato por parte de los capitalinos), Fox no ha logrado que el Congreso apruebe ninguna de las reformas sobre plebiscito, referéndum e iniciativa popular planteadas por el PAN en agosto del 2000 y en abril pasado [...] (Galar, 2003).

En un contexto más reciente, Valadés, citado por Galar, afirma que “[...] la aplicación de los mecanismos de democracia directa y semidirecta, ‘Son una ficción democrática’, advierte que la experiencia internacional ha demostrado mayoritariamente que estos instrumentos jurídicos de democracia directa sólo sirven para instaurar o consolidar regímenes autoritarios” (Galar, 2003).

Por otra parte, aunque es difícil la categorización teórica del populismo en términos ideológicos, en la práctica acciones como:

[...] subir los impuestos, bajarlos, aumentar el gasto público, disminuirlo, construir obras públicas, no hacerlo, lanzar programas de escolarización o abstenerse de los mismos, incrementar las penas contra los delincuentes o dejarlas como están o rebajarlas: cualquier medida puede ser calificada de populista. Lo único seguro es que, para cada partido o tendencia política, los populistas son sus adversarios (Peña, 2009: 2).

Para Couffignal y Ramírez (2002) esta serie de acciones se asocian con el populismo, independientemente de la ideología que se promueva (derecha-izquierda, conservadora-progresista, reformista-revolucionaria) e incluso del régimen que exista el cualquier Estado.

En el contexto mexicano, Valadés no tiene duda de que estos mecanismos “[...] son una estrategia de demolición del sistema representativo” (Galar, 2003) y afirma que cuando se aplican estas técnicas se socava la autonomía del Poder Legislativo y en los hechos se convierte en un régimen autoritario (Galar, 2003). Dicho autor concluye que la realidad política demuestra que se debe optar por un solo sistema, ya que combinar la democracia directa y la representativa atenta contra el equilibrio de poderes (Galar, 2003).

Hasta el momento, se ha señalado algunas consideraciones que critican el populismo por su carácter autoritario; sin embargo, autores como Laclau y Mouffe, citados por Bustamante, criticaron la visión tradicional del populismo; estos autores ofrecen una alternativa a la democracia liberal; sin que esta alternativa pierda su carácter democrático. “Laclau y Mouffe sostendrán su valor democrático basado en la participación del pueblo por medios no convencionales, rompiendo en ciertas ocasiones con una burocracia-administrativa que impediría la manifestación del pueblo como tal” (Bustamante, 2012: 20).

Bustamante considera que “[...] la crítica de Laclau y Mouffe al liberalismo sintetiza su crítica a la democracia representativa, que no sería más que un resultado del orden liberal imperante y el republicanismo de la tradición constitucionalista, sólo un antecedente histórico que confluyó con el liberalismo” (2012: 22).

Laclau, citado por Bustamante, señala que el liberalismo, es una ideología apolítica, que mediante sus instituciones neutraliza la vida política de los ciudadanos, con ello continuará con una pérdida de la relevancia política y su racionalidad en la sociedad, dando paso a una racionalidad básicamente economicista y jurídica procedimental; como resultado de dicha neutralización política está se reemplazara por una administración técnica en el Estado (Bustamante, 2012). De acuerdo con Bustamante: “Todo lo anterior implica el desarrollo de un ciudadano sólo consumidor y elector y no de un ciudadano políticamente activo, que toma conciencia de su papel y rol en la sociedad, que se cuida a si mismo de no ser víctima de quienes gobiernan y que es capaz de generar, con su participación, una realidad diversa. El ciudadano liberal sería uno adormecido [...]” (2012: 22).⁷

Bustamante señala que para Laclau “[...] la base de la política no estaría dada por distribuciones legales de derechos ni por procesos de renovación de autoridades sino por la distribución en la sociedad del poder político, donde algunos dominan y otros buscan disminuir el efecto de esa dominación o abiertamente no ser dominados” (2012: 22).

Laclau, citado por Bustamante, considera al liberalismo como una ideología neutralizadora de la participación ciudadana por su carácter poco político o anti político, por lo cual, habría la necesidad de un antagonismo, entendiéndose, que “La política implicaría necesariamente el entender y confrontar el antagonismo de clases. Es ese antagonismo el que determina la lógica de la política” (Bustamante, 2012: 22).

La idea del antagonismo es reforzada por Mouffe, citada por Bustamante, quien retoma la idea de la necesidad del antagonismo de Carl Schmitt,⁸ este último, sostiene que el liberalismo es la anti-política (Bustamante, 2012). Para Bustamante, Mouffe, retoma la noción de antagonismo a partir de los aportes de Gramsci, esta noción implicaría en su dinámica la confrontación, es decir, la pugna, por generar una hegemonía a favor de ciertas transformaciones (2012). A esta dinámica, Mouffe, la denominara como una democracia agonística; esta democracia permite la posibilidad de una auténtica pugna entre privilegiados y oprimidos; sería una pugna por hegemonía (Bustamante, 2012).

⁷ Es notoria la confluencia de la crítica al Liberalismo de Laclau-Mouffe con la de McCormick. La diferencia está en que el populismo neo-maquivático de éste último descansa en un diseño mixto de institucionalidad y gobierno directo, donde la clave está en la valoración del juicio racional colectivo (McCormick, 2011) [N. del a.].

⁸ Schmitt, “[...] diseña una comprensión de la política, como expresamente él mismo lo indica, profundamente anti-liberal” (Bustamante, 2012: 22).

A diferencia de la democracia liberal, la cual genera “[...] la falsa impresión que implica a ‘todos’ pero que verdaderamente margina a quienes están fuera de ese consenso (Bustamante, 2012: 23). Por el contrario, Laclau, citado por Bustamante, sostiene que en el populismo la “[...] lucha política implicaría la determinación de una imagen que pasa a ser la representación simbólica del ‘nosotros’ y a partir de eso se determina el sentido común de los ciudadanos o se configura la identidad de un grupo” (Bustamante, 2012: 23).

Por lo tanto, para Laclau, citado por Bustamante, el populismo será una forma de construcción del “nosotros”; en este sentido, “[...] el populismo abre las puertas para una confrontación con el consenso de Washington y el neoliberalismo, los cuales se caracterizarían por generar democracias administrativas y no participativas. Representaría una forma radical de democracia, más profunda y más auténtica que desafiaría el intento de imponer sistemas post-políticos” (Bustamante, 2012: 23).

Por tal razón, Laclau señala que el populismo es un fenómeno que sólo se entiende dentro de la lógica de la democracia agonística, considera que el populismo es una forma de participación directa del pueblo, en consecuencia, el populismo es un fenómeno que es “[...] generadora de imagen, constitutiva de un ‘nosotros-ellos’, que permite una pugna del pueblo, encarnado en un líder o un movimiento, por un poder transformador” (Bustamante, 2012: 23).

Bustamante señala que tanto Laclau y Mouffe,

[...] no plantean la eliminación de la democracia sino un intento por fundarla de un modo nuevo. Una democracia del antagonismo y la confrontación, distinta a la de las instituciones y del consenso centrista.

Laclau y Mouffe, valorarán en éste contexto el surgimiento de nuevos movimientos sociales. Sería una forma de impugnación al sistema procedimental y de recuperación de lo político (2012: 23).

Por tal motivo, Laclau y Mouffe sostienen que la radicalización de la resistencia es parte esencial de la democracia, por tanto, la búsqueda de la igualdad será la característica principal del movimiento. Para ello;

Tanto Laclau como Mouffe rescatarán el aporte de la ‘libertad’ e ‘igualdad’ del liberalismo como una semilla necesaria, pero no suficiente para una nueva democracia [...]. El liberalismo tendería, necesariamente, a corromper sus aspectos de búsqueda de la igualdad y la libertad al concebir esta última como una mera materialización de la elección de individuos atomizados que buscan su propio beneficio. De igual forma, transformaría la igualdad en una mera propiedad formal de agentes racionales entendidos de modo descontextualizado. Anularían la idea del bien general suplantándola por la de la suma del beneficio propio, y la vida en sociedad terminaría reducida a la coordinación de acciones (2012: 23).

Además, de los señalamientos mencionados, Armando Rendón (2010) describe una serie de problemas que dificultan una plena participación ciudadana a través de los mecanismos de participación ciudadana; la consulta popular, el referéndum, plebiscito etc.; estas críticas son expuestas por los partidarios de la democracia representativa e incluso por aquellos partidarios de la democracia directa.

De acuerdo con Rendón (2010), los mecanismos de participación ciudadana semidirecta, son considerados en principio autoritarios, por la influencia y manipulación que pueden ejercer los gobiernos, pues desde el procedimiento, el gobierno puede redactar las propuestas que se someterán a consulta; en este sentido, el ciudadano sólo puede votar a favor o en contra de estas propuestas, por lo tanto, la participación del ciudadano en la consulta queda limitado ya que no tiene otras alternativas para elegir. Además, de la influencia del aparato gubernamental, existen grupos de interés como los monopolios de la comunicación, grupos de poder económico, supranacionales y la iglesia, entre otros, que mediante sus recursos pueden manipular la opinión del público. Rendón señala que estos grupos “[...] tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones” (2010: 28).

La puesta en práctica de los mecanismos de democracia semidirecta supone, para algunos, el paulatino debilitamiento del sistema de partidos y gobierno representativo; en principio, se debilitan porque las decisiones se toman fuera de un parlamento, por lo cual, “[...] lo que se lamenta es la pérdida del monopolio de la política por parte de los partidos, la partidocracia, más que el debilitamiento de los partidos” (Rendón, 2010: 20).

La consulta popular reduce el monopolio de la agenda política; una de las consecuencias es que se “[...] desvanece la responsabilidad legislativa y gubernamental y que además propicia que los legisladores pierdan los incentivos para tomar decisiones; que las opciones excluyentes no dan lugar a la negociación y en cambio los legisladores dialogan, deliberan, buscan soluciones concertadas y tiene tiempo para tomar decisiones, y que la consulta nacional pone entredicho los principios del federalismo, porque disminuye la autonomía de los estados [...]” (Rendón, 2010: 22). Sin embargo, Rendón (2010) señala que la responsabilidad y las consecuencias de una decisión se trasladan al votante.

No obstante, los mecanismos de democracia semidirecta suponen la existencia de la tiranía de la mayoría, en donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo. De tal manera, que los derechos y las libertades de las minorías son susceptibles a ser violadas, pues no existen mecanismos que puedan limitar el gobierno de la mayoría. Ante la diversidad de interés sociales existirá también una diversidad de opciones excluyentes las cuales sólo generan más divisiones y, en consecuencia, polarizan a una nación, como resultado se obtienen decisiones forzadas (Rendón, 2010).

Además, una ciudadanía con una educación cívica precaria, la ciudadanía no es competente para formar parte en la toma de decisiones; por tal motivo, al ciudadano le resultaría demasiado complejo la agenda política. De acuerdo con Rendón “[...] la

concepción elitista de la democracia tiene poca confianza en el ciudadano ordinario en comparación con la profesionalización y especialización de los políticos" (2010: 29-30). Por su parte, Papadopoulos, citado por Rendón, señala: "Los ciudadanos son malos decididores puesto que están mal informados, poco interesados o son francamente incompetentes para tomar decisiones políticas ya que actúan bajo el efecto de eslóganes reductores y maniqueos; en todo caso deciden bajo la influencia de los tribunos de la derecha populista que juegan con las emociones" (Rendón, 2010: 30).

En este sentido, existe un interés muy reducido de la ciudadanía en la política; también existe un nivel de participación bajo, no solamente en procesos electorales sino en otras prácticas ciudadanas. En consecuencia, el poco interés y la baja participación, es entendida por el aparato gubernamental como innecesario institucionalizar mecanismos de participación ciudadana. Rendón señala que: "El problema no reside en que participe o no la totalidad o casi todos los ciudadanos —pues eso es una utopía—; la cuestión es cómo el ciudadano se interesa y participa en asuntos de interés público, en una proporción suficiente para que el Estado asuma las decisiones que surjan de esa participación" (2010: 31).

La baja participación, de acuerdo con Rendón: "Se objeta que en las consultas a los ciudadanos la tasa de participación es baja y no aumenta la participación del electorado, por lo que la decisión resultante es tomada por menos electores de los que eligieron al Parlamento o al gobernante, lo que ponen en duda la legitimidad de tal decisión" (2010: 34).

Finalmente, Rendón señala que se considera que en un proceso de consulta ciudadana existe un mayor número de ciudadanos conservadores, moderados o radicales. "El problema es cómo se valora el cambio, como se define lo conservador pues el electorado puede ser conservador en un asunto pero innovador en otro" (2010: 39).

De acuerdo con Rendón es difícil afirmar que sólo en ejercicios de consulta ciudadana predominen electores conservadores (2010).

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este capítulo se exponen las formas, los espacios, los mecanismos y los instrumentos de participación ciudadana en el marco legal de México, a través de su Constitución política, así como sus principales leyes en el sector hídrico y agrario. Por otra parte, se explora en las leyes secundarias a las que se le confiere derechos que incentivan la participación ciudadana: derecho a la información, asociación, planeación, consulta etc., también respecto a las leyes que incentivan la cultura de ciudadana; hemos tomado en cuenta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con el propósito de realizar un análisis comparativo a nivel Federal y local mediante categorías de institucionalización que nos permita contrastar la regulación de la transparencia y del acceso a la información y, fiscalización en la Ciudad de México. En este sentido, expongo la evolución de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Finalmente, a partir de la Ley de Participación Ciudadana Del Distrito Federal, se analiza el diseño jurídico y el propósito que tienen cada uno de los mecanismos de participación.

2.1 Fundamentos constitucionales de la participación social y ciudadana

En la exploración del marco normativo de la participación ciudadana en México, en primer lugar, se remite su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al ser éste el ordenamiento por el cual se rigen todos los estados y el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La CPEUM (2014) señala desde su Título Primero, Capítulo I, los derechos humanos y sus garantías, es decir, una serie de derechos conferidos a los mexicanos. Respecto a los derechos que incentivan la participación destacan:

Derecho a la información.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (CPEUM, artículo 6, 2014).

Derecho de petición.

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en

materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República (CPEUM, artículo 8, 2014).

Derecho de asociación.

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee (CPEUM, artículo 9, 2014).

Derecho a la participación en la planeación democrática.

La CPEUM (2014) establece en su artículo 25, que podrá concurrir en el desarrollo nacional el sector social, público y privado en un proceso de corresponsabilidad social. En este sentido, el Estado será el rector de la planeación nacional, para ello;

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales (CPEUM, artículo 26, 2014).

Por otra parte, en el artículo 34 establece los requisitos por el cual una persona es ciudadana mexicana o mexicano: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir” (CPEUM, 2014).

Para dicha disposición habría que cumplir con lo que señala el artículo 30 sobre la obtención de la nacionalidad mexicana; en ambos casos, el ciudadano ha ganado el derecho a participar en las decisiones públicas de una democracia (CPEUM, artículo 34, 2014).

Enseguida, en el artículo 35, establece los derechos que tienen los ciudadanos, en su fracción I, señala el derecho de sufragio; sin embargo, este derecho no está limitado en su uso, es decir, no sólo es un derecho exclusivo para la elección de representantes, sino un derecho a participar en las decisiones de carácter popular. La fracción I, II y VI, aluden al derecho del ciudadano a ser votado para cargos de elección popular o ser nombrado para alguna comisión de servicio público; eso implicaría la participación ciudadana en un órgano de gobierno; y no en órganos de representación ciudadana. Para fines de este trabajo me ocupare, con mayor énfasis, en la participación ciudadana fuera de los cargos de presentación popular. La fracción III, se remite al artículo 9, sobre el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos (CPEUM, artículo 35, 2014). Enseguida, la fracción VII, otorga a la ciudadanía la facultad legislativa de presentar iniciativas de ley para su debida discusión, aprobación o rechazo en el Congreso.

Por su parte, la fracción VIII (fracción añadida en la reforma política electoral del 2012): “Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”; en este sentido, la fracción VII y VIII son las únicas del Capítulo IV de la Constitución que contempla dos mecanismos de participación ciudadana, en el caso, de las consultas populares, además de ser un derecho es una obligación; de acuerdo con el artículo 36, fracción III, es una obligación del ciudadano: “Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley” (CPEUM, artículo 35-36, 2014).

En sus siguientes disposiciones, la CPEUM señala quiénes podrán convocar o solicitar una petición de consulta popular, es decir, requisitos de procedencia; además de los temas que no podrán someterse a consulta. En este contexto, la consulta popular estará sujeta a las siguientes disposiciones:

- 1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:
 - a) El Presidente de la República;
 - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

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

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión (CPEUM, artículo 35, 2014).

Respecto a los efectos jurídicos de la consulta popular sólo será vinculante cuando “[...] la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes” (CPEUM, artículo 35, fracción VIII, 2014).

No obstante, señala los temas que no podrán ser sometidos a consulta popular: “No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40, de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente” (CPEUM, artículo 35, 2014).

Respecto a los procedimientos de legalidad, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la institución que determinará la constitucionalidad o, en su defecto, la inconstitucionalidad del objeto o materia que pretende someterse a consulta (CPEUM, artículo 35, 2014).

En el caso de la organización y verificación que garantice la autenticidad de la consulta, la CPEUM señala:

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción (CPEUM, artículo 35, 2014).

Sobre la soberanía nacional, la CPEUM establece, —en su título Segundo, Capítulo I: De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno— “La soberanía nacional reside

esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (CPEUM, artículo 39, 2014). Por tal razón, “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (CPEUM, artículo 40, 2014). Y esta soberanía será ejercida mediante los Poderes de la Unión en sus ámbitos de competencia (CPEUM, artículo 41, 2014).

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, recientemente fue aprobada la Ley Federal De Consulta Popular (LFCP).

Ley Federal de Consulta Popular.

La LFCP fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014, un año y medio después aproximadamente, desde que esta figura se incorporó en la CPEUM. La LFCP es reglamentaria del artículo 35, fracción VIII, además es considerada de orden público e interés social; las normas de la LFCP serán aplicadas en sus ámbitos de competencia a través del Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (LFCP, artículo 1 y 3, 2014).

El objeto de la LFCP es regular: “[...] el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares” (LFCP, artículo 2, 2014).

La LFCP define la consulta popular como, “[...] el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional” (LFCP, artículo 4, 2014).⁹

En el siguiente cuadro, se concentra la información más relevante respecto al diseño y propósito de la LFCP, como los temas que no podrán someterse a consulta, quienes poder convocar, los requisitos, organización y los efectos jurídicos de los resultados.

Cuadro 8
Síntesis de la Ley Federal de Consulta Popular de México
Ley Federal de Consulta Popular

¿Quiénes pueden solicitar	I. El Presidente de la República;
	II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las

⁹ “Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (LFCP, artículo 4, 2014).

el mecanismo?	Cámaras del Congreso, o	
	III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.	
	Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:	
	I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;	
	II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y	
	III. La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.	
Requisitos	Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.	
	Solicitante	Requisitos
	Legisladores	Deberá acompañarse del anexo que contenga nombres completos y firmas de por lo menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, sin que puedan presentarse peticiones suscritas por legisladores de ambas Cámaras. Asimismo, deberá designarse como representante a uno de los legisladores promoventes para recibir Notificaciones.
	Ciudadanía	I- Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones, y II- Anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.
Restricciones	I.	La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
	II.	Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
	III.	La materia electoral;
	IV.	Los ingresos y gastos del Estado;
	V.	La seguridad nacional, y
	VI.	La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.
Organización y aprobación	El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; 5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.	
Efecto jurídico	Vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.	
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Consulta Popular, artículo 4, 11, 12, 21, 22, 23 2014 y. la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. artículo 35. 2014.		

Cabe mencionar, que la aprobación de la LFCP ha sido de gran trascendencia en la apertura del gobierno por incluir en temas de trascendencia nacional la opinión de la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con Parametría (2014) 6 de cada 10 ciudadanos no se enteró de la aprobación de esta ley, en consecuencia, desconocen que podrán expresar su opinión a través del voto. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 2

¿Usted se enteró que el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular por la cual los ciudadanos podrán opinar mediante una votación si están de acuerdo o en desacuerdo con ciertos temas de trascendencia nacional?

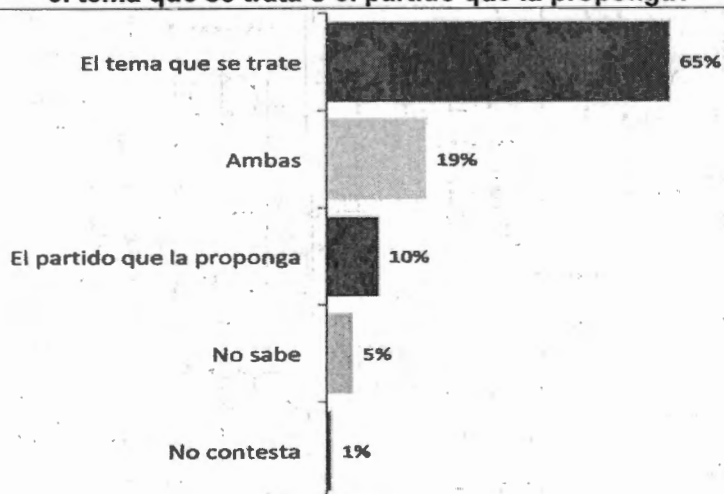


Fuente: Elaborado por Parametría, 2014.

Por otra parte, los encuestados señalaron que el tema que trata la consulta influye más para que participen en una consulta y no por el partido que la promueva; mientras que 19 por ciento señala que el tema y el partido que lo promueva la consulta son elementos importantes para motivar al ciudadano a participar. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 3

Para usted ¿qué es más importante para decidir si participa o no en una consulta popular: el tema que se trata o el partido que la proponga?



Fuente: Elaborado por Parametría, 2014.

Por último, además, de las bases constitucionales en la CPEUM y de aprobar una ley secundaria sobre consulta popular, existen una serie de acuerdos internacionales, foros, así como documentos de organismos multilaterales en el cual México ha pactado una serie de compromisos para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. De acuerdo, con la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, CITCC, la participación ciudadana está contemplada en tres convenciones, de los cuales México es participante:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)
- La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU) (CITCC, 2008: 9).

Finalmente, a nivel nacional y local existen otras bases legales para el ejercicio de la participación ciudadana a través de espacios y mecanismos en ámbitos como planeación, fiscalización y rendición de cuentas, entre otras, descritos en el siguiente subcapítulo.

2.2. Las formas, los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en las leyes nacionales en materia de agua, agraria, desarrollo social, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, organizaciones sociales y planeación nacional

En este subcapítulo, he explorado en las principales leyes nacionales mecanismos e instrumentos y espacios de participación ciudadana en el ámbito que a cada ley le confiere. Entre las principales leyes ha revisado la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, además de leyes que tienen mayor relación respecto a la participación ciudadana como la Ley General Desarrollo Social, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, organizaciones sociales y, planeación nacional. Estas leyes en conjunto comparten la importancia de la participación ciudadana en la vida política de México.

Ley de Aguas Nacionales.

En esta ley he buscado algún mecanismo o espacio de participación ciudadana con respecto al uso del agua a nivel nacional. Cabe destacar, que esta ley no concibe de manera explícita el concepto de participación ciudadana; sin embargo, entre sus disposiciones señala el fomento a la participación en calidad de usuarios.

Desde el artículo 1, considera que respecto al uso de las aguas nacionales existe siempre un carácter social; de acuerdo con este artículo,

La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable (LAN, artículo 1, 2014).

La política hídrica nacional se sustenta bajo ciertos principios, sobre el ejercicio de la participación la LAN señala: “La participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación; por tanto, es esencial la educación ambiental, especialmente en materia de agua” (LAN, artículo 14 BIS 5, fracción XX, 2014).

Además de los principios ya señalados, la LAN exige una serie de instrumentos básicos, la cual, destacamos: “La participación de las organizaciones de la sociedad y de los usuarios, y su corresponsabilidad en el desarrollo de actividades específicas” (LAN, artículo 14 BIS 6, fracción V, 2014).

Entre sus principales disposiciones señala que: “Fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos [...]” (LAN, artículo 5, fracción II, 2014). En este mismo artículo señala que se favorecerá la descentralización en la gestión de recursos hídricos; en su artículo 7 BIS, declara que es de interés público: “La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos” (LAN, artículo 7 BIS, fracción III, 2014).

Por su parte, establece que el ejercicio de la participación se realizara mediante los Consejos de Cuenca: “La organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas y organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, así como su vinculación con los tres órdenes de gobierno, para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca [...]” (LAN, artículo 7 BIS, fracción X, 2014).

Entre las disposiciones del Consejo de Cuenca, respecto a la participación de los ciudadanos la ley establece que el Consejo de Cuenca puede: “Acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la conservación y control de su calidad, e impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional, de cuenca hidrológica o de acuífero en términos de Ley” (LAN, artículo, 12 BIS 6, 2014). Cada Consejo de Cuenca conformación contara con:

- Presidente
- Secretario Técnico y,
- Vocales (con voz y voto)

Estas figuras, con voz y voto representaran a los tres órdenes de gobierno así como a los usuarios del agua y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la ley señala la proporción de cada representación. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 9	
Proporción de representación de los vocales en los Consejos de Cuenca	
Vocales	Proporción de representación
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la fracción IV del Artículo 13 BIS 2.
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica.	Cuando más 35%
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales.	Al menos 50%
<i>Fuente: Tomado de la Ley de Aguas Nacionales, 2014: 25.</i>	

Por otra parte, el Consejo de Cuenca deberá contar con cuatro órganos para su funcionamiento:

- a) La Asamblea General de Usuarios,
- b) El Comité Directivo del Consejo de Cuenca,
- c) La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca y,
- d) La Gerencia Operativa.

Es de destacar la existencia de una Asamblea General de Usuarios; de acuerdo con la LAN la Asamblea: “[...] estará integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad; contará con un Presidente de Asamblea y un Secretario de Actas, quienes serán electos de entre sus miembros por los propios asambleístas conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca” (LAN, artículo, 31 BIS 1, 2014).

En el siguiente cuadro se enuncian las funciones que le confiere la LAN (2014) a la Asamblea General de Usuarios.

Cuadro 10	
Funciones de la Asamblea General de Usuarios	
Órgano	Funciones
Asamblea General de Usuarios	1.- “Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica”.
	2.- “Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos”.
	3.- “Coadyuvar con el Consejo de Cuenca en la vigilancia del cumplimiento del Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica”.
	4.- “Nombrar sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca”.
	5.- “Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que elevará la Asamblea General al Consejo de Cuenca”.
<i>Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Aguas Nacionales, artículo 13 BIS 1, 2014.</i>	

Los Consejos de Cuenca deberán contar con un Consejo Consultivo, de acuerdo con la LAN,

[...] respetando las capacidades y autonomía de los órdenes de gobierno, estarán orientadas a contar en su Consejo Consultivo para el consenso de decisiones, así como para la coordinación y concertación, con la participación de los representantes provenientes de los estados, del Distrito Federal, en su caso, y municipios comprendidos dentro del ámbito territorial de competencia del Organismo de Cuenca; asimismo, dichas disposiciones se orientarán a ampliar las facilidades de participación y asunción de compromisos por parte de los usuarios de las aguas nacionales de la cuenca o cuencas hidrológicas de que se trate, así como de grupos organizados y representativos de la sociedad (LAN, artículo 12 BIS 5, 2014).

Cabe destacar que el Consejo de Cuenca no estará subordinado a la Comisión Nacional Del Agua. Además tendrá a su cargo respecto al ejercicio de la participación: “Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas de que se trate en los términos de ley” (LAN, artículo 13 BIS 3, fracción V, 2014).

De acuerdo con la LAN, la Comisión de Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, “[...] tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico” (LAN, artículo 9, 2014).

Entre sus principales atribuciones en relación con la participación ciudadana deberá: “Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley” (LAN, artículo 9, fracción XIX, 2014).

Además señala con relación a la participación de la sociedad;

“La Comisión”, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de

colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos (LAN, artículo 14 BIS, 2014).

Respecto al ejercicio de los ciudadanos al acceso a la información, otra de sus principales atribuciones de la Comisión es: “Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LAN, artículo 9, fracción XLVII, 2014).

Cabe señalar que la planificación hídrica, la Ley de Aguas Nacionales establece que,

Los mecanismos de consulta, concertación, participación y asunción de compromisos específicos para la ejecución de programas y para su financiamiento, que permitan la concurrencia de los usuarios del agua y de sus organizaciones, de las organizaciones de la sociedad y de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal;
[...] los Consejos de Cuenca, los que señalarán los mecanismos de consulta que aseguren la participación y corresponsabilidad en el desarrollo de actividades, de los usuarios y demás grupos sociales interesados (LAN, artículo 15, fracción VIII y X, 2014).

Respecto de la integración, estructura, organización, funcionamiento y ámbito de competencia de los Organismos de Cuenca estarán regulados por el reglamento interior de la Comisión (LAN, artículo 12 BIS 4, 2014).

De este modo, si bien existen espacios y mecanismos de participación social, la LAN no es clara respecto a el carácter vinculatorio que cuenta el Consejo de Cuenca, por otra parte supone la existencia de una comisión de vigilancia encargada de monitorear las acciones de tales consejos y, sin embargo, no establece la existencia de una comisión de vigilancia que monitoree las acciones de Comisión Nacional el agua, y tampoco señala atribuciones al Consejo de Cuenca para realizar dichas funciones, en este sentido, no hay con claridad atribuciones con fines de sancionar actos ilícitos; por último, el sistema nacional de información, solo brinda u canalizar información respecto al uso del agua, en consecuencia, el tema de transparencia y rendición de cuentas esta sujeta por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Ley Agraria.

En la búsqueda de formas, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en la Ley Agraria (LA) mexicana instituye: “En los términos que establece la ley de planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulara programas de mediano plazo y anuales en los que se fijaran las metas, los recursos y su distribución

geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano” (LA, artículo 8, 2012).

Esta ley en su sección tercera “De los Órganos del Ejido” señala en su artículo 21, fracción I, considera a la asamblea como el órgano supremo del ejido. En su artículo 23 dice algunas de sus atribuciones, de las cuales destacamos la fracción I, formulación y modificación del reglamento interno del ejido; en su fracción III, le confiere la elaboración de informes del comisario ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros; sin embargo, esta fracción, respecto al ejercicio de rendición de cuentas, sólo es disponible para aquellos considerados ejidatarios o ejidos, es decir, no hay una participación directa de los ciudadanos sino una participación representativa, ya que en capítulo III, “De la constitución de nuevos ejidos” en su artículo 90, fracción I, considera que a partir de veinte o más individuos participen en su constitución (LA, artículo, 21, 22, 23, y 90, 2012).

En su artículo 41, establece que como órgano de la participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecinados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento urbano; en consecuencia, en su artículo 42: “Son atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores”, señala algunas facultades que aluden a mecanismos de participación;

- I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;
- II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;
- III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;
- IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización [...] (LA, artículo 41 y 42, 2012).

Si bien la Ley Agraria no establece un principio de colaboración como mecanismos de participación ciudadana no prohíbe la conformación de sociedades rurales; en su artículo 108: “Los ejidos podrán constituir uniones, cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley” (LA, artículo 108, 2012).

Asimismo, en su artículo 110 establece que: “Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo podrán constituirse por dos o más de las siguientes personas: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural” (LA, artículo 110, 2012). Además señala

en su artículo 111, que los productores rurales podrán también constituirse en sociedades de producción rural, constituidas por un mínimo de dos socios (LA, 2012).

Como ya mencioné no existe una participación individual que contemple la ley, sin embargo, los ciudadanos de pequeña propiedad podrán constituir sociedades mercantiles o civiles siempre que estas no rebasen una extensión veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual (LA, 2012).

La Ley Agraria de manera similar que la Ley de Aguas Nacionales, confiere atribuciones en la participación enfocada a los ciudadanos ejidatarios, a través de órganos de representación, sin embargo, al contar con un consejo de vigilancia no tiene las atribuciones para denunciar y sancionar irregularidades, fuera del sector ejidal.

De las siguientes leyes, brevemente, presento una visión comparativa entre el sistema nacional y el local, particularmente, del Distrito Federal, en materia de desarrollo social, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, etc.; mediante, categorías, variables que nos permitan conocer el nivel de institucionalización de la participación ciudadana.

Ley General de Desarrollo Social.

Entre los principales objetos de la LGDS en materia de desarrollo social, señala en su título primero "De las disposiciones generales", en su artículo 1, "Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia" [...] "Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social" [...] "Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social" (LGDS, artículo 1, fracción VII, VIII y IX, 2013).

Por otra parte, entre sus principales principios en relación con participación ciudadana destacan tres:

III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

[...]

V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

[...]

IX. Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz [...] (LGDS, artículo 3, fracción III, IV y V, 2013).

Cabe mencionar que en su artículo 10, fracción IV, considera la posibilidad de que el ciudadano pueda “Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley [...]” (LGDS, artículo 10, fracción IV, 2013).

Por su parte, uno de sus principales objetivos es: “Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social” (LGDS, artículo 11, fracción IV, 2013). Para llevar a cabo el objetivo ya señalado, la LGDS en su artículo 38, señala: “Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social” (LGDS, artículo 38, fracción IV, 2013). Respecto a la rendición de cuentas: “Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal” (LGDS, artículo 38, fracción VI, 2013).

De las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno destacan las siguientes en materia de participación ciudadana.

Para el Gobierno Federal, el artículo 43, fracción VII, señala: “Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social” (LGDS, 2013). Aunque no contempla como tal la figura de informe, la ley contempla la realización evaluaciones; en su artículo 43, fracción IX, “Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social” (LGDS, 2013).

Para las entidades federativas, se le conceden las siguientes atribuciones; en su artículo 44, fracción V, “Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social” (LGDS, 2013), y en la fracción VII, “Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social [...]” (LGDS, 2013).

Por último, las atribuciones para los ayuntamientos destacan los siguientes:

- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social [...] (LGDS, artículo 45, 2013).

Respecto al desarrollo social en México y, particularmente, el Distrito Federal, he tomado en cuenta para los siguientes cuadros, tablas y gráficas usar los datos de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) impulsada por Transparencia Mexicana (TM) y el Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD), en 2013, realizaron un informe sobre los programas sociales de México y sus entidades federativas, entre sus objetivos está, conformar una base de datos de los programas sociales. El IPRO tiene como objetivo

contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales a través del fortalecimiento de su institucionalidad.

De acuerdo, con TM y el PNUD (2013), se convocaron a los titulares de Dependencias Federales y de Entidades Federativas, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; de los cuales, se contó con la participación de 14 Dependencias Federales y 32 Entidades Federativas; por parte de las primeras se registraron 75 (4%) programas sociales, por los segundos se registraron 1,927 (96%); así IPRO obtuvo registradas para este informe 2 mil dos programas sociales en su base de datos.¹⁰

Del total programas sociales registrados, el Estado de Sinaloa encabeza el primer lugar con 233 programas registrados, mientras que en último lugar se encuentra el Estado de Nuevo León con 7 programas registrados. En el caso del Distrito Federal se registraron 225 programas sociales vigentes.

TM y el PNUD consideran que los programas sociales deben contar con ciertas características o atributos mediante 4 ejes o categorías,¹¹ 1) reglas de operación y otros lineamientos, 2) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, 3) mecanismos de control y fiscalización, y finalmente, 4) mecanismos de participación social. Para fines de este trabajo, nos hemos interesado por las tres últimas (2013).

1) Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Para TM y el PNUD, la rendición de cuentas:

[...] se refiere al proceso mediante el cual los servidores públicos informan sobre sus planes de acción, su conducta y sus resultados, los justifican y reciben las sanciones correspondientes si abusaron de sus facultades. Estos mecanismos institucionales buscan combatir la corrupción y las conductas clientelares. La transparencia tiene el objetivo de contar con disponibilidad de información para los ciudadanos a fin de que los programas sociales logren el cumplimiento de sus objetivos (2013: 12).

Para esta categoría TM y el PNUD identifican seis atributos. Véase el cuadro siguiente.

¹⁰ De acuerdo con TM y el PNUD, se convocaron a los titulares de dependencias federales y de entidades federativas, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; de los cuales se contó con la participación de 14 dependencias federales y 32 entidades federativas. Por parte de las dependencias o entidades estatales se registraron 1,927 (96%) y por parte de las entidades o dependencias federales se registraron 75 (4%) programas sociales; así obtenido IPRO registradas para este informe 2,002 programas sociales en su base de datos [N. del a.].

¹¹ IPRO llevó a cabo consultas en el tema de institucionalidad de a una red de especialistas y organizaciones en el 2009 a fin de definir los 20 atributos y las cuatro categorías de institucionalidad [N. del a.].

Cuadro 11		
Atributos en la categoría: Transparencia y rendición de cuentas		
Categoría de institucionalidad	Atributos	Características
Transparencia y rendición de cuentas	Padrón de beneficiarios	"Es la relación oficial de las personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente".
	Padrón de beneficiarios público	"Se refiere a que los padrones de beneficiarios se den a conocer al público por parte de las dependencias o las entidades federativas".
	Información en medios electrónicos	"Se refiere a que la información de los programas sociales se encuentre disponible en las páginas web de las dependencias federales o entidades federativas".
	Presupuesto publicado	"Es la estimación de ingresos y de egresos para un período presupuestario o período de tiempo determinado. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República. En éste se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal".
	Informe de ejercicio del gasto	"Se refiere a un documento que indique la forma en que se ejercieron los recursos previstos para el programa social".
	Informe de resultados	"Son informes que dan a conocer los resultados anuales de los programas sociales".
<i>Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 63.</i>		

2) Mecanismos de control y fiscalización.

De acuerdo con TM y el PNUD, estos mecanismos de control y fiscalización:

[...] se refieren a los que permiten monitorear el ejercicio del gasto público e identificar posibles desviaciones respecto a las normas y leyes vigentes. También consideran los medios que posibiliten conocer el grado de avance o desempeño de un programa social, así como los procedimientos que permitan presentar quejas o denuncias cuando existan anomalías en la operación de los programas sociales o posible uso político-electoral de los mismos (2013: 12).

Para esta categoría se identifican cinco atributos. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 12		
Atributos en la categoría: Control y fiscalización		
Categoría de institucionalidad	Atributos	Características
	Matriz de Marco Lógico	"Es una metodología que funciona como referencia en todo el ciclo de administración de proyectos. Está basada en estándares, métodos y terminologías internacionales. Funciona como una herramienta de planeación que permite definir el alcance y la responsabilidad de los promotores de los proyectos. Esta metodología promueve la colaboración y el apropiamiento del proyecto, produce dirección de objetivos y un diseño centrado en el cliente. Mejora la lógica causal de los proyectos y asume que son procesos de aprendizaje. Finalmente, genera proyectos integrales, con programación y estrategia".
	Mecanismos para la presentación de quejas	"Se refiere a que los funcionarios de programas sociales difundan entre su personal y entre la población los medios para presentar quejas o denuncias de tipo electoral (por ejemplo en la

Control y fiscalización	y denuncias	Contraloría Social, las Contralorías Generales de los Gobiernos Estatales, la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaría de la Función Pública (SFP)".
	Evaluaciones	"Se entiende por evaluación al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad".
	Medios para la presentación de quejas y denuncias de tipo electoral	"Los delitos electorales federales pueden entenderse como aquellas acciones u omisiones que atentan contra la eficacia del sufragio, con base en los principios constitucionales de éste (universal, libre, secreto, personal, intransferible y directo), y la adecuada función electoral (la organización de las elecciones y la equidad de la contienda). En caso de que la ciudadanía detecte la existencia de un delito electoral puede denunciarlo o levantar una queja por diferentes vías. La FEPADE cuenta permanentemente con agentes del Ministerio Público de la Federación para recibir, de manera personal, denuncias que puedan constituir delitos electorales federales; además, proporciona apoyo y orientación legal en materia penal electoral. A nivel estatal y municipal existen también diferentes recursos para canalizar este tipo de quejas y denuncias". "Se les informa a los servidores públicos que operan programas sociales, que si utilizan recursos públicos y/o acciones de gobierno para la compra o coacción o condicionar el voto, incurrirán en falta administrativa y penal".

Fuente: Elaboración propia con base al informe del IPRO, 2013: 63-64.

3) Mecanismos de participación social.

Para MT y el PNUD:

La participación ciudadana es un factor determinante para que los programas sociales se diseñen y sean ejecutados de acuerdo a las necesidades reales de la población para la cual fueron creados. Asimismo, que sean evaluados para encontrar áreas de mejora o cambios sustanciales. El control, la vigilancia y la evaluación de los programas sociales por parte de los ciudadanos, organizados o no, permite que la política social llegue de forma transparente y se protejan los derechos de los beneficiarios (2013: 12).

Para esta categoría se identifican cuatro atributos.

1. Contraloría social.
2. Participación ciudadana en la formulación de programas sociales.
3. Participación ciudadana en la ejecución de programas sociales.
4. Participación ciudadana en la evaluación de programas sociales.

De estos atributos, retomo la definición de "Contraloría Social", de acuerdo con TM y el PNUD:

Es un mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas, con base en el acceso a la información, necesaria como alternativa de empoderamiento de los beneficiarios e imprescindible para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos. Con el propósito de asegurar la incorporación de la Contraloría Social, la Ley

General de Desarrollo Social establece la obligatoriedad de implementarla en la operación de los programas de desarrollo social (2013: 65).

De los tres últimos atributos TM y el PNUD definen la participación ciudadana como “[...] los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía participa en las diferentes etapas de los programas sociales, en su formulación, en su ejecución y en su *evaluación*” (2013: 65).

Para conocer la existencia de atributos con los que cuenta los programas sociales el IPRO consideró establecer cuatro niveles de institucionalidad: bajo, suficiente, medio y aceptable; en donde el valor mínimo es cero y el máximo es uno, es decir, del 0 al 0.25 se representa un nivel bajo; del .26 al .50 un nivel insuficiente; del .51 al .75 se considera medio; y del .76 al 1 suficiente.

En la tabla siguiente, se muestran los indicadores de institucionalidad de los programas sociales en el Distrito Federal a partir de tres categorías (transparencia y rendición de cuentas, control y fiscalización y, participación ciudadana) tomadas en cuenta de los 225 programas del Distrito Federal de 2,002 programas registrados en 2013 a nivel nacional.

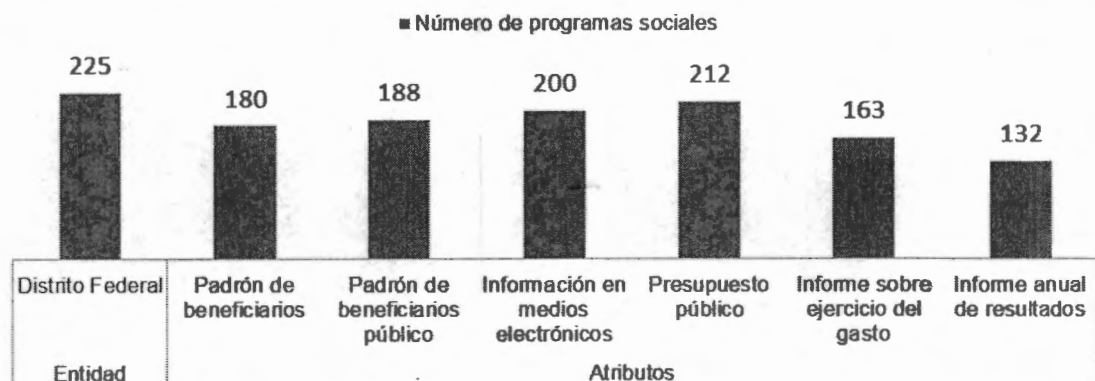
Tabla 1					
Indicadores de institucionalidad del Distrito Federal, 2013					
Entidad	Número de programas sociales	Categorías de institucionalidad			
		Institucionalidad	Transparencia y rendición de cuentas	Control y fiscalización y Participación ciudadana	
Distrito Federal	225	Grado	0.8	0.74	0.46
		Nivel	Bajo	Medio	Insuficiente
Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013: 16.					

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 16.

De acuerdo con el informe de resultados de IPRO, el Estado de México y de Sonora en el indicador de transparencia y rendición de cuentas obtuvieron 1, el nivel más bajo es de Baja California y Colima con 0.6, mientras en el indicador de control y fiscalización, Aguascalientes obtiene 1; Guanajuato tiene el indicador más bajo con un 0.6, y en participación ciudadana, Sinaloa obtiene un grado 1, es decir, aceptable y, el nivel más bajo es de Baja California con 0.6. De acuerdo con TM y el PNUD, la participación ciudadana “[...] en la formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales es una de las tareas pendientes a nivel nacional. El promedio de participación ciudadana en el total de programas sociales en 2013 fue de 41.6%” (2013: 18).

En la gráfica siguiente, se muestran los indicadores de institucionalidad de los programas sociales en el Distrito Federal en la categoría “Transparencia y rendición de cuentas”, desglosados por atributos.

Gráfica 4
Indicadores de institucionalidad en Transparencia y rendición de cuentas

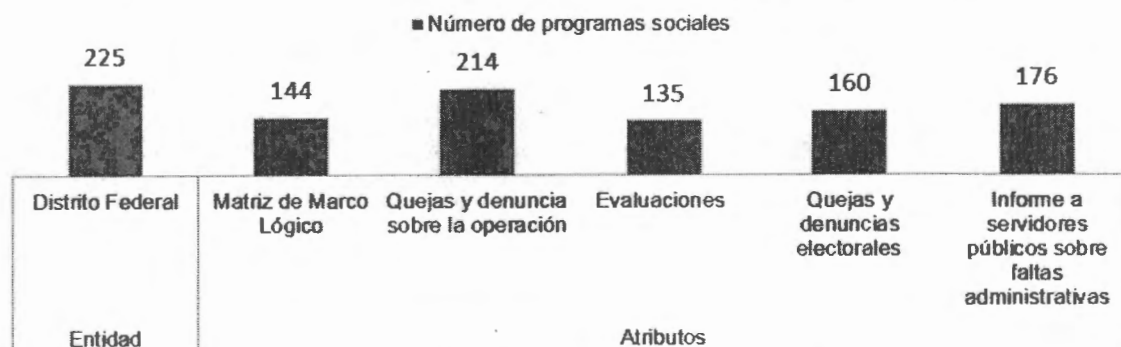


Fuente: Elaboración propia con base al informe de Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 35.

De acuerdo, con las estimaciones del IPRO, de los 225 programas sociales vigentes en el Distrito Federal, 180 programas cuentan con un padrón de beneficiados, es decir, un 80 por ciento; 188 programas hacen público su padrón de beneficiados, 83.5 por ciento; mientras que del total de programas registrados, 200 de ellos hacen pública su informe en medios electrónicos, 88.8 por ciento; por otra parte, sólo 212 reportan que hacen público su presupuesto, 94.2 por ciento. En la penúltima posición y, respecto a la rendición de cuentas, del total de programas sociales registrados, 163 programas hacen público un informe sobre el ejercicio del gasto, 72.4 por ciento. De este modo, 132 programas sociales en el Distrito Federal 58.6 por ciento reportan tener un informe anual de resultados (Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

En la gráfica siguiente, se muestran los indicadores de institucionalidad de los programas sociales en el Distrito Federal en la categoría "Control y fiscalización", desglosados por atributos, ya mencionados.

Gráfica 5
Indicadores de institucionalidad en Control y fiscalización

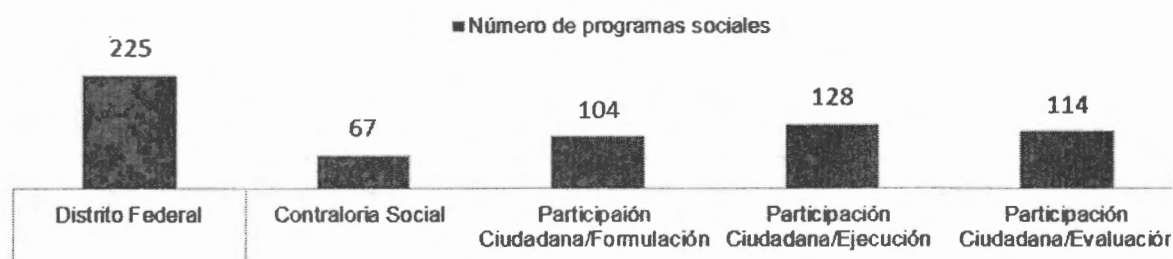


Fuente: Elaboración propia con base al informe de Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 36.

Del total de programas sociales registrados por el Distrito Federal en el IPRO, 144 programas cuentan con Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), un 64 por ciento; de los 225 programas sociales, 214 tienen mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre su operación, es decir, 95 por ciento, siendo este atributo el mejor valorado entre las tres categorías, en contraste, solo 135 programas cuentan con evaluaciones, un 60 por ciento. Por otra parte, del total de programas sociales, 160 programas, 71.1 por ciento, difunden entre su personal y entre la población los medios para presentar quejas o denuncias de tipo electoral. Finalmente, 176 de los 225 programas en el Distrito Federal, informan de los servidores que utilizan recursos públicos y/o acciones de gobierno para la compra, coacción o condicionar el voto, incurrir en falta administrativa y penal, es decir, 78.2 por ciento.

En la gráfica siguiente, se muestran los indicadores de institucionalidad de los programas sociales en el Distrito Federal en la categoría "Participación ciudadana", desglosados por atributos, ya mencionados.

Gráfica 6
Indicadores de institucionalidad en Participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base al informe de Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 37.

De los 225 programas registrados, sólo 67 programas cuentan con el mecanismo de contraloría social, es decir, 29.7 por ciento; del total de programas 104 cuentan con participación ciudadana en la formulación de programas sociales, un 46.2 por ciento, mientras que 128 programas tienen mecanismos de participación ciudadana en su ejecución; siendo este atributo con el mayor porcentaje con un 56 por ciento. Finalmente, sobre los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación de programas sociales sólo se presentan en 114 programas, consiguiendo superar ligeramente la mitad de programas con un 50.6 por ciento (Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Cabe mencionar que en la categoría de participación ciudadana, a diferencia de los de los otros dos, registra los índices más bajos respecto a la inclusión de la ciudadanía en los programas sociales del Distrito Federal. Si bien existen los mecanismos y los espacios de participación, aún persiste un bajo nivel de participación ciudadana; así como poca voluntad política de los ciudadanos y las autoridades; éste y otros obstáculos para un mejor ejercicio y construcción de ciudadanía.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta ley es de orden público e interés general y tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de todo Ente Público del Distrito Federal que ejerza gasto público; en este sentido la LFTAIPG: "Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal" (LFTAIPG, artículo 1, 2014).¹²

En los cuadros siguientes, sintetizo a partir de algunas categorías significativas la regulación de la transparencia y acceso a la información a nivel nacional y en el Distrito Federal respectivamente.

Cuadro 13
Comparativo en la categoría: vigencia

VIGENCIA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Inicio del ejercicio del DAIP	12 de junio de 2003	3 de mayo de 2004
Número de Artículos en ley	64	97
Número de Artículos transitorios	16	21
Reglamento de la Ley	SI	SI
Reglamento de la Ley (detallado)	SI	SI
Fecha de publicación de la nueva Ley de Transparencia o de la última reforma	Última reforma publicada DOF 14-07-2014	Última reforma publicada en la GODF el 7 de agosto de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 14
Comparativo en la categoría: aspectos que regula la normatividad

ASPECTOS QUE REGULA LA NORMATIVIDAD	FEDERAL		DISTRITO FEDERAL	
	Disposición	Artículos	Disposición	Artículos
Transparencia	Sí	Art. 4 fracción II	Sí	Art. 9 fracciones VII y VIII
Acceso a la información pública	Sí	Art. 4 fracción I	Sí	Art. 9 fracción I
Datos personales (habeas data, datos sensibles, etc.)	Sí	Art. 4 fracción III	Sí	Art. 8 y 10
Establece el principio de máxima publicidad	Sí	Art. 6	Sí	Art. 2
Promoción de la cultura de la Transparencia	Sí	Art. 33	Sí	Art. 9 fracción VIII
Causales de responsabilidad administrativa	Sí	Art. 63	Sí	Art. 93
Sanciones	Sí	Art. 63	Sí	Art. 93

¹² "Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala" (LFTAIPG, artículo 2, 2014).

Otro aspecto (Archivos públicos, estadística)	Archivos públicos, estadística.	Art. 42	Archivos públicos, estadística.	Art. 11
Responde a todos los sujetos obligados del estado (si, no señalar cual)		Si		Si
Partidos Políticos como sujetos obligados (directos o indirectos)		Indirectos		Directos
Otras características relevantes	Los OSOS deben cumplir la Ley de Transparencia emitiendo de manera autónoma sus propios reglamentos. Establece como SO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; los órganos autónomos por ley; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las dependencias; los órganos desconcentrados; los órganos político administrativos; los fideicomisos y fondos públicos y demás entidades de la administración pública; los partidos políticos; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.			

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 15

Comparativo en la categoría: tipos de información clasificada

TIPOS DE INFORMACIÓN CLASIFICADA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Información pública	Si	Si
Información reservada	Si	Si
Información confidencial	Si	Si
Periodo de reserva	12 años	7 años
Ampliación de la reserva	Si (no especifica)	Si (5 años)
Instancia que clasifica la información	Los titulares de las Unidades Administrativas	Comité de Transparencia

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 16

Comparativo en la categoría: sujetos obligados

SUJETOS OBLIGADOS	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Poder Ejecutivo	Si	Si
Poder Legislativo	Si	Si
Poder Judicial	Si	Si
Organismos autónomos constitucionales	Si	Si
Ayuntamientos	Si	Si
Partidos Políticos	No	No
Empresas Paraestatales	Si	Si
Empresas Paramunicipales	Si	Si
Instancias que manejen recursos públicos	No	Si

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 17
Comparativo en la categoría: causales de reserva

CAUSALES DE RESERVA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Seguridad	Sí	Sí
Estabilidad financiera	Sí	No
Ponga en riesgo la vida o salud de una persona	Sí	Sí
Procesos administrativos que no hayan causado estado	Sí	Sí
Procedimientos de responsabilidad que no hayan causado estado	Sí	Sí
Opiniones o recomendaciones que formen parte de un proceso deliberativo en tanto no se dicte una resolución definitiva	Sí	Sí
La que sea considerada como tal por otra ley o normatividad	Sí	Sí
Contenido y desarrollo de investigaciones hasta su conclusión	No	Sí
Propiedad intelectual, trámites y patentes	No	Sí
Otras causales de reserva	La que cuya difusión pueda menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano. La que cause perjuicio a actividades de verificación del cumplimiento de leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, recaudación de contribuciones, operaciones de control migratorio. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal. Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones; cuando se trate del secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; los expedientes, archivos y documentos que se obtengan producto de las actividades relativas a la prevención que lleven a cabo las autoridades en materia de seguridad pública y procuración de justicia en el DF; la contenida en informes, consultas y toda clase de escritos relacionados con la definición de estrategias y medidas a tomar por los entes públicos en materia de controversias legales; la que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero o de los entes públicos; la transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa del DF, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información de acceso restringido; la relacionada con la seguridad de las instalaciones estratégicas de los Entes Públicos.	

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 18
Comparativo en la categoría: datos personales

DATOS PERSONALES	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Se regula la protección de Datos Personales en Entes Públicos	Si	Si
Ordenamiento Legal que regula la protección de Datos Personales en Entes Públicos	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
Órgano encargado de la protección de datos personales en entes públicos	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
Se regula la protección de Datos Personales en Entes Privados	Si	No
Protección de Datos Personales (licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad, responsabilidad)	No	Si (Licitud, consentimiento, calidad, confidencialidad, seguridad, disponibilidad y temporalidad).
Regula el Derecho para Acceder a Datos Personales	Si	Si
Plazo para acceder a datos personales	10 días hábiles	25 días hábiles
Regula el Derecho para Corregir o Rectificar Datos Personales	Si	Si
Plazo para corregir (rectificar) datos personales	30 días hábiles	25 días hábiles
Regula el Derecho de Cancelación de Datos Personales	No	Si
Plazo para cancelar Datos Personales	No	25 días hábiles
Regula el Derecho de Oposición de Datos Personales	No	Si
Plazo para Oponerse al tratamiento de Datos Personales	No	25 días hábiles

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 19
Comparativo en la categoría: información obligatoria

INFORMACIÓN OBLIGATORIA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Instancia encargada de publicar y actualizar la información de oficio	Sujetos Obligados	Sujetos Obligados
Plazos de actualización de la información de oficio (si o no)	Si, trimestral	Si, conforme al calendario publicado al inicio de cada año o cada tres meses.
Obligación de publicar la información de oficio en internet	Si	Si
Estructura orgánica	Si	Si
Facultades de cada unidad administrativa	Si	Si
Directorio de servidores públicos	Si	Si
Remuneración mensual por puesto, sistema de compensación	Si	Si

Domicilio de la Unidad de Enlace	Sí	Sí
Metas y objetivos de unidades administrativas	Sí	Sí (sólo objetivos)
Servicios que ofrece	Sí	Sí
Trámites, requisitos y formatos	Sí	Sí
Presupuesto asignado y ejecutado	Sí (asignado y ejecutado)	Sí (asignado y ejecutado)
Resultados de las auditorías	Sí	Sí
Programas de subsidios	Sí	Sí
Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas	Sí	Sí
Contratos	Sí	Sí
Marco normativo	Sí	Sí
Informes que por disposición legal generen	Sí	Sí
Mecanismo de participación ciudadana	Sí	Sí
Sentencias y resoluciones que hayan causado estado	Sí	Sí
Informes de los Partidos Políticos	Sí	Sí
Estados financieros y balances generales	No	Sí, estados financieros y presupuestales
Cuenta pública	No	Sí
Aplicación de fondos auxiliares especiales	No	Sí
Controversias entre los poderes públicos	No	No
Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes	No	Sí
Convocatorias a concurso o licitaciones y su resultado	No	Sí
Entrega de recursos, destinatario y uso	Sí	Sí
Otras obligaciones de transparencia (especificar)	Cualquier información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.	El perfil de los puestos de los servidores públicos y la currículum de quienes ocupan esos puestos; una lista con importe por concepto de viáticos, gastos de representación que mensualmente los servidores públicos hayan ejecutado por concepto de encargo o comisión; la relación de sus bienes que le sean asignados y el monto al que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a 350 veces el salario mínimo vigente en el DF, así como el catálogo o informe de altas y bajas; la relación del número de recomendaciones emitidas por el Instituto al Ente Obligado, y el seguimiento a cada una de ellas; respecto al presupuesto: los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre del responsable de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, los montos destinados a gastos relativos a comunicación social, el presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales y la base de cálculo de los ingresos, los informes de cuenta pública, aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos, estados financieros y balances generales, cuando así proceda; la calendarización, las minutas y las actas de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias, comités, comisiones y sesiones de trabajo a que convoquen los entes públicos; los instrumentos archivísticos o documentales, de conformidad con las normas jurídicas aplicables; la relación del número de recomendaciones emitidas al Ente Público por la CDH del D.F., y el seguimiento a cada una de ellas, así como el avance e implementación de las líneas de acción del programa de derechos humanos que corresponda; la relacionada con los

programas y centros destinados a la práctica de actividad física, ejercicio y deporte, incluyendo sus direcciones, horarios y modalidades; los programas operativos anuales y/o de trabajo de cada uno de los Entes Públicos; el informe de avance programático o presupuestales, balances generales y su estado financiero.

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 20
Comparativo en la categoría: instancias para el acceso

INSTANCIAS PARA EL ACCESO	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Instancia encargada de recibir, tramitar y enviar la respuesta a las solicitudes de información (nombre de la instancia)	Unidad de Enlace	Oficina de Información Pública
Instancia encargada de decidir la clasificación de la información (nombre)	Comité de Información	Comité de Transparencia
Integrantes de la instancia encargada de decidir la clasificación de la información (cargos)	Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. El titular de la Unidad de Enlace. El titular del Órgano Interno de Control.	Los servidores públicos que el Titular del SO determine, siempre deberán integrarlo: el titular del OIC, así como los titulares de las unidades administrativas que propongan la reserva, clasificación o declaren la inexistencia de la información.
Instancia encargada de resolver controversias (nombre)	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
Integrantes de la instancia encargada de resolver controversias (cargo)	5 Comisionados	5 Comisionados
Establece la afirmativa ficta (sí o no)	Sí	Sí
Otras características relevantes	La Ley establece que los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán una unidad de enlace, asimismo establece que en cada dependencia o entidad se integrará un comité de información. Por otro lado el artículo 31 de la ley menciona que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad Contra la Delincuencia Organizada, el Estado Mayor Presidencia, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien las unidades administrativas que los sustituyan no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Información siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.	En la reforma a la Ley, publicada el 29 de agosto de 2011, se incluyen disposiciones que regulan los tipos de sesiones de los comités (ordinarias y extraordinarias), así como el que puedan participar los representantes de las áreas que decida el Comité, con derecho a voz.

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 21

Comparativo en la categoría: requisitos y características de los medios de impugnación

REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Nombre del medio de impugnación vs. Sujeto Obligado	Recurso de Revisión	Recurso de Revisión
Instancia en la que se presenta el medio de impugnación	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
Quien sustancia el medio de impugnación	Comisionado Ponente	Dirección General de Asuntos Jurídicos
Quien resuelve el medio de impugnación	Pleno	Pleno
Presentación de recurso (escrito, electrónico)	Escrito o vía electrónica	Escrito o vía electrónica
Plazo para impugnar la respuesta	15 días hábiles	15 días hábiles
Nombre del recurrente	Sí	Sí
Identificación oficial o copia de la misma	No	No
Teléfono, correo electrónico y domicilio para recibir notificaciones	Sí (domicilio o medio que señale para recibir notificaciones).	Sí (domicilio o correo electrónico).
Fecha de notificación de la respuesta	Sí	Sí
Acompañar copia de la respuesta que se impugna y su notificación	Sí	Sí
Precisar acto u omisión	Sí	Sí
Señalar autoridad contra la que se presenta el recurso	Sí	Sí
Relatar los hechos en los que se funda la impugnación	No	Sí
Ofrecimiento de pruebas	No	Sí
Firma del recurrente	No	No
Ratificación del recurso	No	No
Otros requisitos	Demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.	Estar dirigido al Instituto; documento que acredite la personalidad del recurrente; mencionar los agravios que le cause la resolución impugnada; anexar copia de la iniciación del trámite cuando, cuando se trate de solicitudes que no se resolvieron en tiempo y; anexar los demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del Instituto.
Plazo para resolver controversias	50 días hábiles	40 días naturales
Ampliación del plazo para resolver la controversia	Sí, 50 días hábiles	Sí, 20 días naturales
Plazos de cumplimiento de la resolución	No	5 días hábiles
Positiva ficta en el recurso	Sí	No
Existencia de recurso de reconsideración	Sí	No
Otras características relevantes	Las resoluciones establecerán los plazos para su cumplimiento y procedimientos para asegurar su ejecución,	Acorde con el artículo 85, de la Ley, la falta de contestación del sujeto obligado al recurso dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en él.

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 22**Comparativo en la categoría: órgano de acceso a la información pública**

ÓRGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
Ámbito de aplicación (jurisdicción)	Sólo la Administración Pública Federal.	Todos los Sujetos: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; los órganos autónomos por ley; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las dependencias; los órganos desconcentrados; los órganos político administrativos; los fideicomisos y fondos públicos y demás entidades de la administración pública; los partidos políticos; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.
Nombre del OAIP*	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
Fecha de inicio de operaciones	24/12/2002	4 mar 2004 como Consejo, 30 mar 2006 como Instituto
Cuenta con Ley propia o Reglamento	Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información; Reglamento Interior del IFAI; Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Representación legal	Comisionado Presidente.	Comisionado Ciudadano Presidente.
Naturaleza jurídica	Órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.	Órgano autónomo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la ley y las normas que de ella deriven, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.
Tipo de Autonomía	Autonomía legal	Autonomía legal
Número de Comisionados y/o Consejeros	1 Comisionado Presidente Comisionados.	4 5 Comisionados Ciudadanos.

*Órgano de acceso a la información pública.

Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.

Cuadro 23**Comparativo en la categoría: atribuciones del órgano de acceso a la información pública**

ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
---	----------------	-------------------------

Establecer procedimientos de acceso a la información	Sí	Sí
Clasificar información	Sí	Sí
Declarificar información	Sí	Sí
Expedir normas para clasificar y/o desclasificar información	Sí	Sí
Acceso permanente a información reservada y confidencial	Sí	Sí
Emitir normas sobre manejo de archivos	Sí	No
Formular recomendaciones sobre el cumplimiento de la Ley	Sí	Sí
Ordenar a sujetos obligados entreguen información	Sí	Sí
Ante quien es autoridad el OAIP (todos, no todos especificar)	Poder Ejecutivo	Todos los SO
Sancionar a los sujetos obligados	No	No
Definitividad de las resoluciones del OAIP	Sí	Sí
<i>Fuente: Elaboración propia con base de datos del IFAI. Matriz Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, 2012.</i>		

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La fiscalización y la rendición de cuentas a nivel nacional se encuentran regulada en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) la cual señala: “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública” (LFRCF, artículo 1, 2010).

De acuerdo con LFRCF,

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (LFRCF, artículo 1, 2010).

En cambio, en el Distrito Federal se encuentra regulada en la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, LFSCM; esta ley es aún muy reciente; fue aprobada en Sesión Extraordinaria de 9 de junio de 2014 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de fecha 9 de junio de 2014;

finalmente publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de julio de 2014. Sin embargo, su última reforma fue publicada el 18 de diciembre de 2014.

De acuerdo con este ordenamiento jurídico, ésta “[...] es de orden e interés públicos y tiene como objeto regular la fiscalización, organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; y los actos y procedimientos que realice dentro del ámbito de su competencia dicha Entidad de Fiscalización Superior” (LFSCM, artículo 1, 2014).

En el cuadro siguiente, realizo un comparativo entre la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; a partir de 8 categorías, como los órganos encargados de revisión de la cuenta pública, si se cuenta con un órgano como instancia fiscalizadora y si además cuenta con autonomía, así como los sujetos o entes obligados a fiscalización, las atribuciones con la que cuenta la comisión de vigilancia, entre otros datos, que me permitirán tener un panorama de la regulación en materia de fiscalización en el Distrito Federal.

Cuadro 24
Comparativo, fiscalización y rendición de cuentas

CATEGORÍAS	MARCO LEGAL	
	FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México
Revisión de la cuenta pública	Facultad de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.	Facultad de la Asamblea, misma que ejerce a través de la Auditoría Superior.
Autonomía de la instancia fiscalizadora	Autonomía técnica y de gestión.	Independiente y autónoma.
Sanciones por incumplimiento	Multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.	Sanción económica de veinte a ciento ochenta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, cantidad que será duplicada en caso de reincidencia y que será efectiva a través de la Tesorería del Distrito Federal. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se procederá en términos del Código Penal del Distrito Federal respecto del delito de desobediencia y resistencia de particulares.
Envío del resultado de la revisión de la cuenta pública	Cámara o, en su caso, a la Comisión Permanente.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Atribuciones generales de fiscalización	El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto de egresos de la Federación, y; el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación.	La fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

La Auditoría Superior de la Federación realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera.		
Sujetos de fiscalización	No especifica (Relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas de los sujetos de fiscalización, así como la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública).	No especifica (Relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas de los sujetos de fiscalización, así como la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública).
Documentos de acceso por parte de la instancia fiscalizadora	Tendrá acceso a contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.	Tendrá acceso a contratos, convenios, documentos, datos libros, archivos, información y/o documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas de los sujetos de fiscalización, así como la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.
Determinación de daños y perjuicios	Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a: Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones; Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.	La Auditoría Superior promoverá ante la autoridad competente el fincamiento de responsabilidades derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, de esta Ley, el Código y demás leyes; para tal efecto determinará en cantidad líquida el monto de los daños y perjuicios ocasionados por los sujetos responsables; así como los accesorios que resulten aplicables hasta su total resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal y demás leyes en la materia. Los Titulares de los Sujetos de Fiscalización deberán ejercer y promover ante las instancias competentes las acciones legales que correspondan para obtener el resarcimiento del Daño Patrimonial que determine la Auditoría Superior en la revisión de la Cuenta Pública. Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública de la Ciudad de México, promoverá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para que esta inicie el procedimiento resarcitorio correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Código.
Estructura orgánica	Si	Si
Comisión de vigilancia	Si Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.	Si
	Si La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y	Si Las funciones de control y evaluación del

Presencia de una contraloría social	denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.	desempeño de la Auditoría Superior las ejercerá la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 3, 6, 7, 19, 28, 49, 102 y 109, 2010; y la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, artículo 3, 9, 15, 18, 36, 38, 39, 2014.

De acuerdo con el cuadro comparativo anterior, el Distrito Federal cuenta con una ley que cumple con todas las atribuciones que marca la ley federal; sin embargo, la calidad de los informes y en general la calidad respecto a la transparencia y disponibilidad de información fiscal en algunas entidades federativas aún persiste una falta de transparencia.

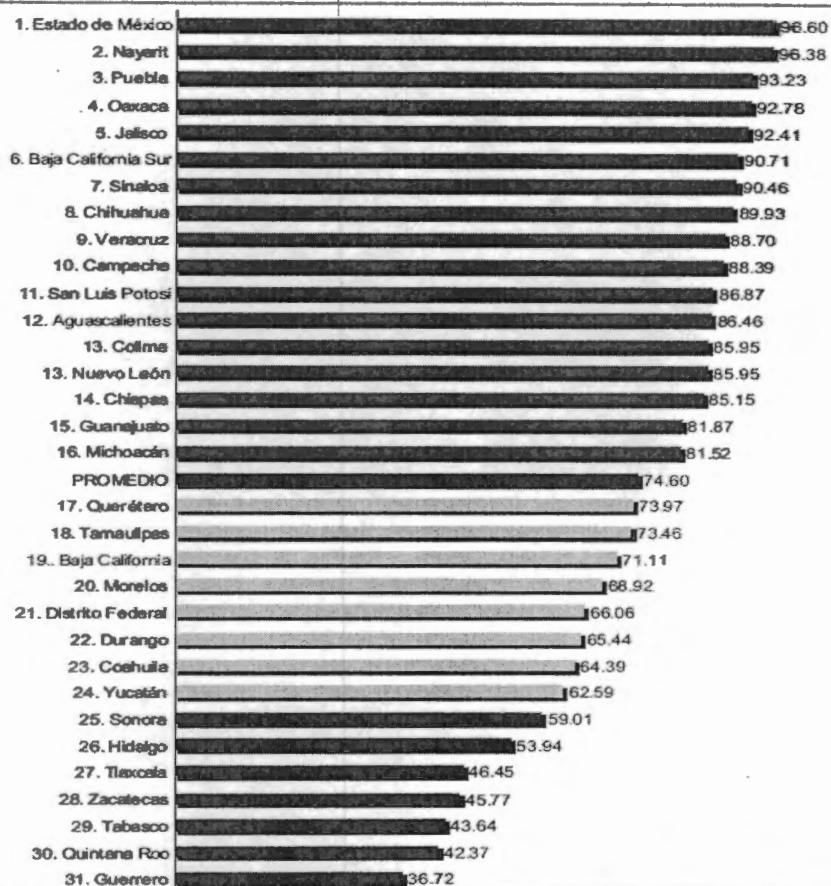
Para medir la calidad de transparencia y disponibilidad de información por parte de las entidades se ha realizado desde el año 2002 el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF), este índice es un mecanismo estadístico que cuantifica la disponibilidad y calidad de la información fiscal; el último índice anual en 2013 señaló que entre sus objetivos específicos era analizar los esfuerzos de las entidades federativas en la armonización contable de la información fiscal y financiera presentada en documentos como los informes de finanzas públicas y deuda pública.

Para mostrar de manera descriptiva la situación de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, en la gráfica siguiente se muestra el nivel que tiene cada entidad de México, a partir de tres niveles bajo, medio y alto, mediante una escala de 0 al 100; en el que a partir de 80 puntos se encuentran las entidades con un nivel alto, entre 60 y 80 puntos están las entidades con un nivel medio en el cual sus informes se hallan poco desagregados y con falta de claridad, mientras que en el nivel bajo contempla de 0 a 59 puntos, en el cual persisten serias deficiencias y carencias respecto a su información fiscal disponible; de las 31 entidades el promedio se encuentra 74 puntos.

Gráfica 7

Nivel de transparencia y acceso a la información fiscal pública gubernamental

Resultados del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, 2013.
(Puntuación en escala de 0 a 100)



Fuente: Elaborado por Ar Información para Decidir, ITDIF, 2013: 6.

En el caso del Distrito Federal, el índice señala que la entidad se encuentra en nivel medio con un puntaje de 66.06 puntos, una calificación por debajo del promedio (74.60 puntos), por lo cual, se ubica en la posición 21 a nivel nacional; en primer lugar se encuentra en Estado de México con 96.60 puntos y, en último lugar, Guerrero con una puntuación de 36.72 a nivel nacional.

En la tabla siguiente se muestran la variación que tuvieron las entidades que actualmente tienen un nivel medio respecto al año 2012. En esta lista Querétaro se encuentra mejor ubicado con 73.97 puntos, con seis posiciones arriba respecto al año 2012, que pasó de un nivel bajo a un nivel medio en 2013. En esta lista de las entidades con un nivel medio de transparencia fiscal en último lugar se encuentra Yucatán con 62.59 puntos, entidad que descendió 5 posiciones abajo respecto al año 2012.

Tabla 2
Nivel medio de transparencia y acceso a la información fiscal pública gubernamental

Entidades Federativas con un nivel Medio de Transparencia en el ITDIF 2013
(Disponibilidad de información al 23 de abril del 2013)

Puntuación	Entidad Federativa	Posición	Variación respecto a 2012	
			En puntuación	En posición
73.97	Querétaro	17	16.64	6
73.46	Tamaulipas	18	8.42	-1

71.11	Baja California	19	-7.43	-7
68.92	Morelos	20	16.59	5
66.06	Distrito Federal	21	3.15	-3
65.44	Durango	22	-1.04	-6
64.39	Coahuila	23	2.58	-3
62.59	Yucatán	24	-0.27	-5

Nivel MEDIO de transparencia fiscal

Fuente: Elaborado por Ar Información para Decidir, ITDIF, 2013: 10.

En el caso el Distrito Federal, se ubica en la posición 21, respecto a la lista con el nivel medio, a pesar de mejorar la calidad y la información con una variación 3.15 no logra superar su posición descendiendo tres lugares respecto al año 2012.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Tiene como parte de su objeto favorecer la coordinación el gobierno federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en lo relativo a las actividades que fomentan las OSC; entre las múltiples actividades y sectores en los que pueden trabajar estas OSC destacamos a aquellas que se dedican a las actividades “Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público” (LFFAROSC, artículo 5, 2012).

Cabe mencionar que la LFFAROSC, es de orden público e interés social (LFFAROSC, artículo 1, 2012). Esta ley tiene por objeto:

- I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley;
- II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello;
- III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo;
- IV. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y
- V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma (LFFAROSC, artículo 1, 2012).

Esta ley señala en su artículo 6, los derechos de las organizaciones de la sociedad civil, en materia de participación ciudadana, en su fracción II, “Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta” (LFFAROSC, artículo 6, 2012), en su fracción III, “Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades”(LFFAROSC,

artículo 6, 2012). En la fracción IV, “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable” (LFFAROSC, artículo 6, 2012). En este mismo artículo, en su fracción XI, las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho a “Participar en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley [...]” (LFFAROSC, artículo 6, 2012).

De acuerdo con LFFAROSC, el ejecutivo creará una Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC, artículo 10, 2012). Dicha Comisión está integrada por un representante con rango de subsecretario u homólogo de al menos una de las siguientes dependencias: Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Relaciones Exteriores (LFFAROSC, artículo 10, 2012). La Comisión tendrá por objeto “[...] facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 [...]” (LFFAROSC, artículo 10, 2012); así como la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. Respecto a la participación de la sociedad civil, la comisión podrá invitar a sus sesiones a representantes de los sectores social y privado. La Comisión tendrá entre sus principales atribuciones “Definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil” (LFFAROSC, artículo 11, fracción I, 2012).

Para fortalecer las actividades que realizan las OSC, las entidades federativas y dependencias fomentaran una serie de acciones para el ejercicio de los derechos de las OSC, destacamos la siguiente: “Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas” (LFFAROSC, artículo 13, fracción II, 2012).

Además de la Comisión, existe el Consejo Técnico Consultivo, dicho Consejo es un órgano de asesoría y consulta (LFFAROSC, artículo 27, 2012), entre sus integrantes deberá contar con “Nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo será por tres años, renovándose por tercios cada año. La Comisión emitirá la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro, en la cual deberán señalarse los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones” (LFFAROSC, artículo 27, fracción II, 2012).

Cuadro 25
Objeto de la LFFAROSC y LFADSOCDF

Objeto de la ley	Federal	Distrito Federal
Fomentar actividades por OSC	Sí	Sí

Facultades de autoridades	Sí	No
Bases p/fomentar actividades	Sí	No
Derechos y obligaciones	Sí	No
Coordinación entre dependencias y OSC	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2012; y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, 2006.

Cuadro 26
Actividades que regulan la LFFAROSC y LFADSOCD

Actividades	Federal	Distrito Federal
Asistencia social	Sí	Sí
Desarrollo humano	No	Sí
Promoción de obras y servicios públicos	No	Sí
Apoyo a alimentación popular	Sí	No
Cívicas y participación ciudadana	Sí	Sí
Asistencia jurídica fiscal	Sí	No
desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Sí	No
Desarrollo urbano	No	Sí
Promoción de equidad de género	Sí	No
Atención a grupos con capacidades diferentes	Sí	No
Cooperación para el desarrollo comunitario	Sí	Sí
Apoyo a la creación y fortalecimiento de las OSC.	No	Sí
Defensa y promoción de DH	Sí	Sí
Promoción del deporte	Sí	
Salud y cuestiones sanitarias	Sí	Sí
Recursos naturales	Sí	Sí
Educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Sí	Sí
Economía popular	Sí	
Protección civil	Sí	Sí
Fortalecimientos del objeto de la ley	Sí	Sí
Derechos de los consumidores	Sí	No
Fortalecimiento del tejido social y seguridad ciudadana.	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, artículo 5, 2012; y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, artículo 2, 2006.

Cuadro 27
Derechos de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Federal	Distrito Federal
I. Inscribirse en el Registro;	I. Ser instancias de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de Desarrollo Social del Distrito Federal;
II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;	II. Ser representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que en materia de Desarrollo Social establezca la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;	III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa	IV. Recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan, de conformidad con sus estatutos y sin perjuicio de lo que dispongan otras disposiciones jurídicas;

aplicable;	
V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;	V. Acceder, en los términos estipulados por el reglamento, a los recursos y fondos públicos que, para las actividades previstas en esta Ley, y conforme a las disposiciones jurídicas de la materia, destina la Administración Pública del Distrito Federal;
VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia;	VI. Gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia;
VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;	VII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios de concertación que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos; y
VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;	VIII. Recibir, en el marco de los programas que al efecto formulen dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, asesoría, capacitación y colaboración, cuando así lo soliciten.
IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;	
X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;	
XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y	
XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, artículo 6, 2012; y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, artículo 10, 2006.	

De acuerdo con la LFFAROSC, para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones (LFFAROSC, artículo 7, 2012).

En el Distrito Federal, la LFADSOCDF (2006) en su artículo 11, Las organizaciones civiles inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal tendrán, además de las obligaciones previstas en otras disposiciones jurídicas que atañen a su objeto social, las siguientes:

Cuadro 28	
Obligaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil	
Federal	Distrito Federal
I. Estar inscritas en el Registro;	I. Informar al Registro cualquier modificación a su objeto social, domicilio o representación legal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la protocolización de la modificación respectiva, a efecto de mantener actualizado el sistema de registro a que se refiere esta Ley;
II. Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación;	II. Mantener a disposición de las autoridades competentes para actualizar el sistema de información, así como del público en general, la información de las actividades que

	realicen y de su contabilidad o, en su caso, de sus estados financieros;
III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;	III. Destinar la totalidad de sus recursos al cumplimiento de su objeto;
IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;	IV. Carecer de ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades político-partidistas, así como de realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos; y
V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;	V. Proporcionar a la autoridad que otorgue los recursos y fondos públicos a que se refiere la Ley, la información, así como las facilidades para la verificación en todo momento, sobre el uso y destino de los apoyos otorgados.
VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;	
VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas;	
VIII. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro;	
IX. Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social;	
X. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes;	
XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;	
XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y	
XIII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, artículo 7, 2012; y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, artículo 11, 2006.	

En el caso del Distrito Federal no se establece que el ejecutivo local pueda constituir una comisión de fomento, además la ley no contempla la figura de Consejo Técnico Consultivo; sin embargo, instituye una serie de mecanismos que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal deberán fomentar, como administrativa y fiscal, destacando fomentar las actividades de desarrollo social (LFAROSCDF, artículo 5, 2006), en este sentido, fomentarán:

- I. La promoción de la participación ciudadana en las políticas de Desarrollo Social;
- II. La creación de condiciones que estimulen a las organizaciones civiles que realizan actividades a las que se refiere esta ley;
- III. La regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles;

IV. El establecimiento de mecanismos que permitan la proyección pública de la relación de corresponsabilidad gobierno – sociedad civil en el ámbito del Desarrollo Social;

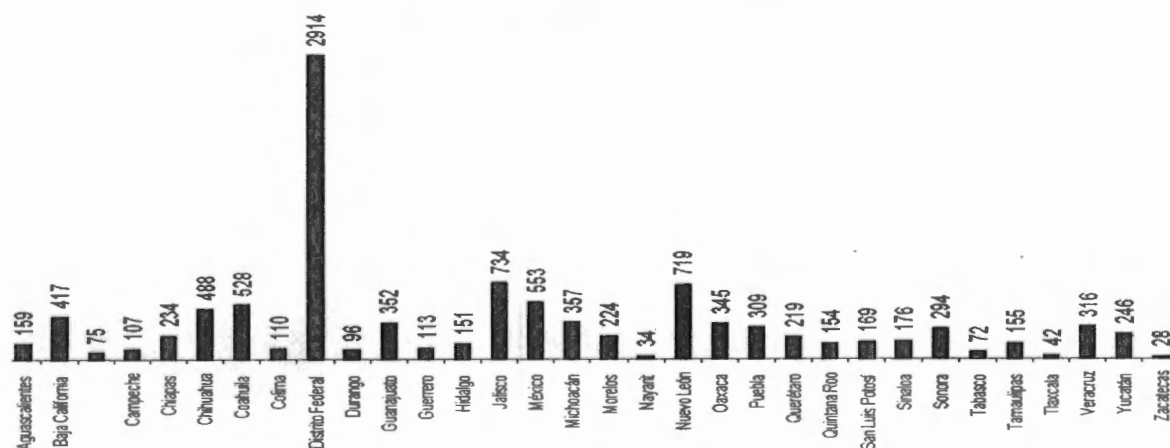
V. El establecimiento de mecanismos para que las organizaciones civiles cumplan con las obligaciones que les señala esta Ley y se les garantice el goce y ejercicio de sus derechos; y

VI. La promoción de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones civiles en el desarrollo de sus actividades (LFAROSCCDF, artículo 5, 2006).

Aunque la aprobación de la LFFAROSC desde 2004 ha sido un paso importante en la formación y fortalecimiento de las OSC aún no ha sido suficiente; pues el número de OSC en México es aún muy limitado respecto a otros países. En México existen cerca de 35 mil OSC, sin embargo, es un número de OSC considerablemente bajo; por ejemplo Brasil registra cerca de 200 mil OSC, Colombia 135 mil, Estados Unidos, 1 millón (Serdán, 2013).

Por su parte, la SEDESOL, publicó un “Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el Desarrollo Social”. De acuerdo con este diagnóstico el Distrito Federal es la entidad que registra el mayor número de OSC hasta el 2009. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 8
Número de OSC por entidad federativa, 2009



Fuente: Elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, 2009: 25.

Respecto a las OSC que fomentan la cultura cívica y la participación ciudadana, la SEDESOL (2009) señala que 3 MIL 199 organizaciones se dedican a ésta actividad, es decir, un 7.80 por ciento.

Y sobre el nivel de institucionalización de las OSC, el CEMEFI establece algunos indicadores para medir el nivel de institucionalización. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 29
CEMEFI*

	Indicador	Descripción
1	Acta constitutiva registrada ante notario público.	Documento o constancia notarial que contiene la personalidad jurídica, figura legal, objetivos, estatutos y la naturaleza privada, no lucrativa y de servicios a terceros de la institución.
2	Autorización de la SHCP como donataria autorizada.	Es la carta oficio otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconociendo a la institución como "donataria autorizada".
3	Misión, visión y objetivos.	La misión expresa el sentido último o razón de ser de la institución. La visión es la descripción de lo que se desea alcanzar de la organización en el mediano y largo plazo. Los objetivos son los resultados que se proponen alcanzar a través de una serie de acciones definidas mediante un proceso de planeación y evaluación.
4	Domicilio y teléfono verificables.	Lugar donde se ubica físicamente la oficina de la asociación. Este indicador nos ayuda a asegurar y verificar la existencia física de la organización.
5	Informe anual de actividades y estados financieros auditados.	Consiste en el reporte de las actividades y resultados alcanzados por la organización. Permite conocer el origen y destino de los recursos mediante los estados financieros dictaminados por auditores externos.
6	Consejo directivo o patronato voluntario cuyos miembros son distintos al equipo profesional.	El Consejo Directivo o Patronato debe estar integrado mayoritariamente por personas voluntarias distintas de los integrantes del equipo profesional. La clara distinción entre el órgano de gobierno y el equipo operativo se establece para evitar conflictos de intereses, asegurar la profesionalización del personal, cuidar la eficiencia y eficacia de la institución y establecer las políticas y mecanismos necesarios para la transparencia de la organización.
7	Personal profesional contratado en nómina.	Tener miembros del personal contratado en nómina es cumplir con las obligaciones de ley, refleja el compromiso de la institución con el personal que labora en la organización al reconocer los derechos laborales que les otorga la ley (Seguro Social, INFONAVIT, etcétera).
8	Voluntarios trabajando en los programas.	Se refiere a las personas que por decisión propia trabajan en el equipo operativo, sin recibir una remuneración.
9	Más de tres años de operación.	La permanencia en el tiempo refleja el compromiso de la organización.
10	Más de tres fuentes distintas de ingresos.	Es deseable que sus recursos provengan de diferentes fuentes: cuotas, servicios, donaciones privadas (de particulares, fundaciones, empresas), del gobierno, internacionales, etcétera.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, 2009: 7.

Tabla 3
Número de OSC acreditadas con nivel óptimo de institucionalidad y transparencia por entidad federativa, 2009

	Entidad Federativa	No. de OSC	%		Entidad Federativa	No. de OSC	%
1	Distrito Federal	77	0.71	17	Sonora	1	0.01
2	Baja California	23	0.21	18	Baja California Sur	0	0
3	Jalisco	20	0.18	19	Campeche	0	0
4	Chihuahua	19	0.17	20	Chiapas	0	0
5	Querétaro	12	0.11	21	Colima	0	0
6	Sinaloa	7	0.06	22	Durango	0	0

* CEMEFI distingue 3 niveles de institucionalidad: Básico (la OSC cumple con los primeros 5 indicadores), Medio (la OSC cumple de 6 a 8 de los indicadores) y Óptimo (la OSC cumple con 9 o 10 indicadores).

7	México	5	0.05	23	Guerrero	0	0
8	Puebla	5	0.05	24	Hidalgo	0	0
9	Guanajuato	3	0.03	25	Michoacán	0	0
10	San Luis Potosí	3	0.03	26	Nayarit	0	0
11	Quintana Roo	2	0.02	27	Nuevo León	0	0
12	Veracruz	2	0.02	28	Tabasco	0	0
13	Aguascalientes	1	0.01	29	Tamaulipas	0	0
14	Coahuila	1	0.01	30	Tlaxcala	0	0
15	Morelos	1	0.01	31	Yucatán	0	0
16	Oaxaca	1	0.01	32	Zacatecas	0	0

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, 2009: 8.

En este sentido, en el caso particular del Distrito Federal registra 2 mil 914 OSC; sin embargo, sólo 77 de estas OSC cuenta con niveles óptimos de institucionalidad, es decir, 0.71 por ciento.

Ley de Planeación.

Finalmente, se expone la Ley de Planeación (LP). En la CPEUM se establece que la rectoría de desarrollo nacional estará a cargo del Estado, en este sentido: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” (CPEUM, artículo 25, 2014). Con relación a lo anterior: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (CPEUM, artículo 26, apartado A, 2014).

Por su parte, la Ley de Planeación, entre sus disposiciones generales señala en su artículo 1, fracción IV, establecer: “Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley [...]” (LP, artículo 1, 2012). De acuerdo con la LP,

[...] se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas,

principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (LP, artículo 3, 2012).

Además señala en su artículo 4, que: “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales [...]” (LP, 2012). En este sentido: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática [...]” (CPEUM, artículo 26, apartado A, 2012).

Cabe mencionar, que la CPEUM señala que: “La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo” (CPEUM, artículo 26, apartado A, 2014).

Respecto a la incorporación de la participación social: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación” (CPEUM, artículo 25, 2014). En este sentido, la CPEUM establece un carácter integral a través de un Plan Nacional de Desarrollo (de acuerdo con el artículo 22 de LP, este Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales) y un Sistema Nacional de Planeación Democrática: “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley” (LP, artículo 20, 2012).

Respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Planeación dispone en su artículo 14, fracción II: “Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género” (LP, 2012). Además remite en su fracción III, respecto a la colaboración: “Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República” (LP, 2012).

Con relación a dependencias de administración pública federal, la Ley de Planeación señala en su artículo 16, fracción III: “Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados” (LP, 2012).

Para llevar a cabo un control de evaluación sobre los programas y actividades de la planeación nacional de desarrollo, la ley dispone en su artículo 9,

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos (LP, 2012).

Dicha ley añade en su artículo 18: “La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas” (LP, 2012). Para fortalecer a participación social en la planeación,

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios (LP, artículo 33, 2012).

Además, señala: “El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados” (LP, artículo 37, 2012). Cabe recordar, que el artículo 39 considera;

Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales (LP, artículo 39, 2012).

En su capítulo séptimo “Responsabilidades”; establece en su artículo 42,

A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable (LP, 2012).

Por su parte, en la Ciudad de México la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, LPDDF, señala que será de su objeto establecer, entre otros: “Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el

proceso de planeación” (LPDDF, artículo 1, fracción IV, 2013). De acuerdo con la LPDDF, la planeación se regirá por una serie de principios, de acuerdo con el artículo 2 de la LPDDF establece: “La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto” (LPDDF, 2013).

En este sentido, la planeación en el Distrito Federal se llevará a cabo bajo una serie de principios, la LPDDF señala,

- I. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;
- II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales;
- III. El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza;
- IV. El aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Distrito Federal;
- V. El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social, desarrollo sustentable, protección civil y territorial del Distrito Federal y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad;
- VI. La promoción de la modernización y la descentralización administrativa a través de las cuales se optimicen los recursos humanos y financieros, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública local; y
- VII. El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación ciudadana en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo; y
- VIII. El fomento de políticas con perspectiva de género, así como de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, velando siempre por crear medidas y mecanismos para garantizar la salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno (LPDDF, artículo 2, 2013).

Además, de los principios mencionados, la planeación en el Distrito Federal tendrá como ejes rectores “[...] el desarrollo económico; el desarrollo social; la protección

civil, el desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial; el respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género; asimismo se vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo, en términos de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal” (LPDDF, artículo 3, 2013).

La LPDDF establece a las autoridades que participaran en el proceso de planeación:

- I. La Asamblea;
- II. El Jefe de Gobierno;
- III. Los Jefes Delegacionales; y
- IV. Los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades (LPDDF, artículo 5, 2013).

Cuadro 30

Atribuciones que confiere la LPDDF en el proceso de planeación

Autoridades	Atribuciones
Asamblea Legislativa	I. Emitir opinión, previo examen, del Programa General y de los programas delegacionales, que le remita el Jefe de Gobierno, así como de sus modificaciones; II. Verificar que las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, que le remita el Jefe de Gobierno, incorpore las asignaciones a los objetivos y Prioridades del Programa General; III. Formular las observaciones y emitir las recomendaciones que estime pertinentes acerca de los informes trimestrales que rinda el Jefe de Gobierno, respecto al avance en la ejecución del Programa General y en relación con la evaluación y control del mismo; IV. Verificar que las Iniciativas de Ley que remita el Jefe de Gobierno tengan relación con los objetivos del Programa General de Desarrollo y se sustenten en criterios de perspectiva de género, desarrollo sustentable, protección civil y participación ciudadana; y V. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos le confieran.
Jefe de Gobierno	I. Conducir la planeación en términos de esta Ley; II. Remitir a la Asamblea el Programa General y los programas delegacionales para su examen y opinión; III. Aprobar el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales; IV. Coordinar la ejecución del Programa General y los programas; V. Elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos con base en los objetivos del Programa General, los programas y los programas delegacionales, mismos que tendrán que cumplir criterios de derechos humanos, desarrollo sustentable, perspectiva de género, protección civil y participación ciudadana; VI. Informar a la Asamblea sobre el avance de la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales al presentar la Cuenta Pública del año a evaluar y en los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; VII. Expresar la aplicación del gasto territorialmente y relacionarla con los avances en la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales, al rendir la Cuenta Pública; VIII. Celebrar convenios y acuerdos de coordinación con otros niveles de gobierno y de concertación con los sectores social y privado; IX. Crear las unidades de apoyo en materia de planeación del desarrollo, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; y X. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos le confieran. Las iniciativas de leyes, los reglamentos, decretos y acuerdos que fomule el Jefe de Gobierno deberán señalar las relaciones que, en su caso, existan entre éstos y el Programa General y los programas. El Jefe de Gobierno estará facultado además para dictar las disposiciones administrativas necesarias para su cabal observancia, tomando en cuenta la opinión del Comité de Planeación.

Jefes Delegacionales	I. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación; II. Presidir su respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas; III. Participar en la elaboración del Programa General; IV. Participar en la integración del Comité de Planeación, en los términos previstos en el Reglamento de la presente Ley; V. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto de programa delegacional de su demarcación territorial; VI. Dictar las medidas administrativas que se requieran para el cumplimiento de su respectivo programa delegacional y para la observancia del Programa General; VII. Formular los anteproyectos de presupuesto de egresos de acuerdo con los objetivos del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, incorporando los programas de inversión para ejecutarse en su demarcación, con base en las prioridades establecidas por el Comité Mixto de Planeación; VIII. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven; IX. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, y difundirlos; X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia; y XI. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos les confieran.
Titulares de dependencias	I. Participar en la elaboración, control y evaluación del Programa General, en las materias de su competencia; II. Coordinar las actividades que en materia de planeación les corresponda a su ramo; III. Elaborar los programas sectoriales que correspondan tomando en cuenta, en su caso, las propuestas que presenten las dependencias afines, las entidades y órganos desconcentrados del sector y los órganos político-administrativos, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; IV. Elaborar los programas operativos anuales y sus anteproyectos de presupuesto de egresos, para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes; V. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas a su cargo, procurando su congruencia con los objetivos, metas y prioridades del Programa General, de los programas y de los programas delegacionales, y los que se establezcan en la zona conurbada; VI. Evaluar y controlar la ejecución de los programas y proponer, en su caso, las modificaciones que procedan; VII. Vigilar que las entidades y órganos desconcentrados, en su caso, realicen la evaluación y control de los programas de mediano plazo en lo que corresponda; VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales y órganos desconcentrados del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, metas y prioridades del Programa General y los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas, y IX. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos les confieran.
Órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades	I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación con su objeto y funciones; II. Elaborar, controlar y evaluar su respectivo programa institucional atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente; III. Elaborar los programas operativos anuales y sus anteproyectos de presupuesto de egresos, para la ejecución de los programas institucionales, vigilando la congruencia con los programas sectoriales; IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas formuladas por los órganos político-administrativos, a través de la dependencia coordinadora de sector, y conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última; V. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades de los programas institucionales, y VI. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos les confieran.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, artículo 6, 7, 8, 9, 10, 2013.

Entre las atribuciones que la LPDDF les confiere, comparten entre todas las autoridades, las atribuciones de Controlar y evaluar la ejecución de los programas.

No obstante, LPDDF señala que la planeación estará sujeta al Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, este sistema estará constituido “[...] por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación” (LPDDF, artículo 11, 2013).

Este Sistema tendrá la obligación de promover “[...] la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía a través de los comités vecinales y Consejos de Pueblos y Barrios, así como de grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo [...]” (LPDDF, artículo 12, 2013). También “[...] contará con los subsistemas de información, de control y de evaluación que apoyaran la toma de decisiones y las acciones que se lleven a cabo durante el proceso de planeación” (LPDDF, artículo 16, 2013).

La planeación estará coordinada por el ejecutivo local mediante un Comité de Planeación, el cual estará integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal (LPDDF, artículo 20, 2013). El Comité de Planeación, tendrá entre sus múltiples facultades: “Recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la presente Ley, las propuestas, los puntos de vistas y opiniones de la ciudadanía sobre el Programa General, los programas y los programas delegacionales” (LPDDF, artículo 21, fracción XV, 2013).

Particularmente, la participación social se ejercerá mediante el Consejo de Planeación a través de los órganos de representación ciudadana como los Comités Vecinales, Consejos de los Pueblos y a los ciudadanos, en general, a través los Consejos Delegacionales (LPDDF, artículo 54, 2013).

Respecto a la integración del Consejo de Planeación éste “[...] se constituirá por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea” (LPDDF, artículo 55, 2013). También podrán integrarse al Consejo de Planeación representantes de Organizaciones Sociales y Ciudadanos de acuerdo al reglamento interno del Consejo (LPDDF, artículo 55, 2013).

En el cuadro siguiente, se enuncian las acciones que le corresponderán al Consejo de Planeación.

Cuadro 31 Acciones del Consejo de Planeación	
Órgano	Atributos
Consejo de Planeación	I. Participar en coordinación con el Comité de Planeación, en las diversas etapas del proceso de planeación; II. Intervenir en las reuniones del Comité de Planeación en los términos que determine el Reglamento de esta Ley; III. Participar en la vigilancia y evaluación del Programa

El Consejo de Planeación se constituirá por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea. Además de los ciudadanos previstos en el párrafo anterior, se integrarán al Consejo de Planeación representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos, conforme a lo que determine el reglamento interno del Consejo.

General y los programas;

IV. Analizar, discutir y elaborar las propuestas sobre la modificación o corrección de desviaciones en la ejecución del Programa General y los programas.

V. Promover la participación de la comunidad, grupos sociales y ciudadanos en la planeación;

VI. Recoger las opiniones y demandas de los ciudadanos que sustentarán las propuestas para elaborar, actualizar, ejecutar y evaluar el Programa General y los programas;

VII. Analizar, seleccionar y desarrollar las propuestas que serán remitidas al Comité de Planeación, para su incorporación en el Programa General y los programas; y

VIII. Coadyuvar con el Comité de Planeación en la realización de los foros de consulta pública.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, artículo 55 y 57, 2013.

Por otra parte, la participación social podrá ejercer su derecho a la participación en la planeación de desarrollo del Distrito Federal a través de las figuras jurídicas (mecanismos de participación ciudadana) que establece la LPCDF; en este sentido, la administración pública, tendrá que realizar consultas públicas, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía que sean procedentes, es decir, de aquellos mecanismos de sean de carácter vinculatorio (LPDDF, artículo 58 y 59, 2013); sin embargo, estarán sujetas a diversos lineamientos.

- I. EL Comité de Planeación publicará el aviso de inicio de consulta pública, el tema de la consulta pública, así como el lugar, fecha y horario de las audiencias a que haya lugar, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de circulación nacional o local;
- II. En la audiencia los interesados podrán presentar los planteamientos que consideren respecto al tema para el cual fue convocada;
- III. Los planteamientos formulados por escrito y que se consideren improcedentes se contestarán por escrito, fundamentando la improcedencia por el Comité de Planeación o la dependencia coadyuvante;
- IV. La contestación a los planteamientos improcedentes podrá consultarse por los interesados en la sede del Comité de Planeación o en la del Comité Mixto correspondiente; y
- V. Terminado el plazo de consulta pública el Comité de Planeación, en coordinación con el Consejo de Planeación, incorporará las observaciones procedentes y relativas al tema objeto de la consulta pública (LPDDF, artículo 60, 2013).

Cabe mencionar, que la vigilancia y evaluación en la ejecución de los programas serán permanentes, en este sentido, el Consejo de Planeación podrá recibir en cualquier momento las observaciones que formulen por escrito las organizaciones sociales y los ciudadanos, en el caso de los programas delegaciones las observaciones se harán llegar al Comité Mixto de Planeación (LPDDF, artículo 60, 2013).

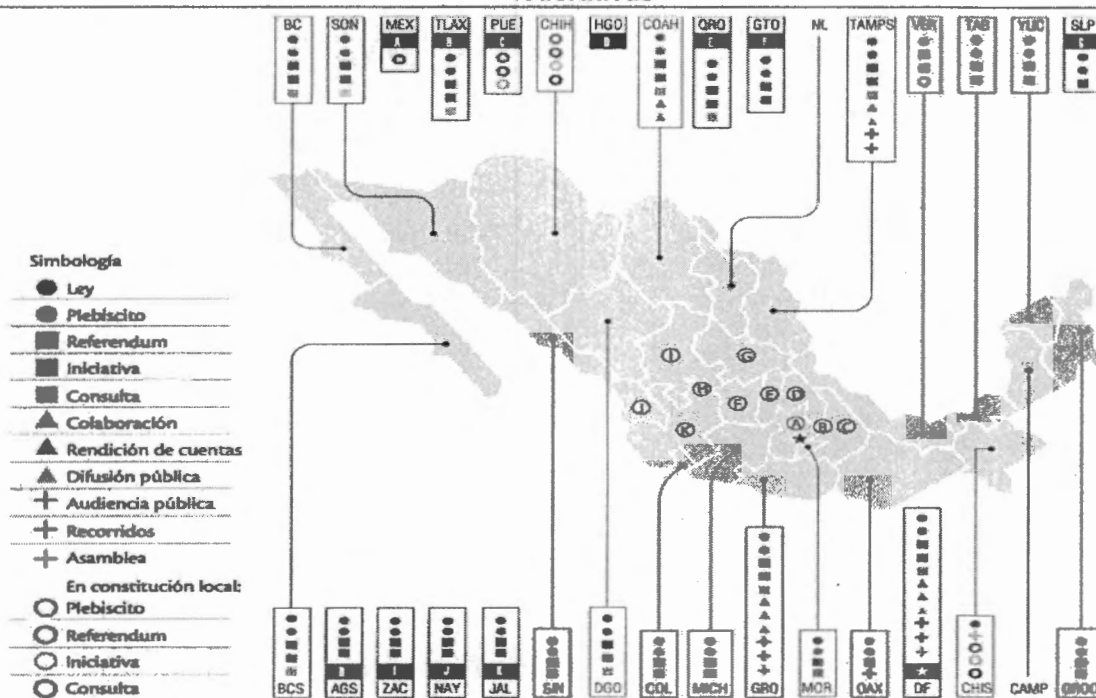
Por otra parte: "La administración pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales"

(LPDDF, artículo 61, 2013); y estas concertaciones serán objeto de contratos y convenios obligatorios para los mismos, estos contratos y convenios se consideran de derecho público (LPDDF, artículo 62, 2013).

Finalmente, de acuerdo en la búsqueda de mecanismos en las leyes nacionales relacionadas con la inclusión de la ciudadanía en México y, particularmente, en el Distrito Federal; la inclusión de la ciudadanía aún es limitada. Mientras que a nivel federal no se cuenta con una ley de participación ciudadana, los estados de la república y el Distrito Federal tiene la oportunidad de incluir en su marco jurídico la participación de la ciudadanía en la esfera pública; sin embargo, no en todos los estados existen o se incluyen mecanismos de organización y participación ciudadana, tanto mecanismos directos e indirectos.

De acuerdo con Peñalva y Medina (2014) existe una disparidad entre en las leyes de cada estado o reglamentos locales con respecto a la inclusión de mecanismo de participación ciudadana en sus respectivos marcos jurídicos; por ejemplo, en el caso del Distrito Federal es la entidad con el mayor número de mecanismos en sus ley local de participación ciudadana, mientras, estados como Nuevo León y Campeche no cuentan con un marco legal local que integre mecanismos de participación ciudadana. Véase la figura siguiente.

Figura 1
Comparativo de la existencia de la ley y los instrumentos de participación en la entidades federativas



Además, de los instrumentos mencionados, algunos estados cuentan con instrumentos particulares. Oaxaca: Revocación de Mandato, Cabildo en Sesión Abierta y Consejos Consultivos Ciudadanos. Querétaro: Obra Pública con Participación Ciudadana. Tamaulipas: Unidades de Queja y Denuncias. Tlaxcala: Voz Ciudadana en el Cabildo. Sonora: Presupuesto Participativo, Agencias de Desarrollo Local, Comités de Participación ciudadana, y consideran la Consulta Vecinal y la Consulta Popular como dos mecanismos distintos. Distrito Federal: Organizaciones Ciudadanas y Red de Contralorías

2.3. La regulación de la participación ciudadana del Distrito Federal: su contexto, su justificación y su evolución

En el subcapítulo anterior, se ha descrito brevemente los fundamentos constitucionales que garantizan a nivel nacional el derecho a la participación ciudadana en la esfera pública, además de explorar en aquellas leyes nacionales que se relacionan más con la inclusión de la ciudadanía en sus respectivos ámbitos de competencia, y en algunos casos, la comparación entre sus ámbitos de competencia y acciones específicas a nivel nacional y, particularmente, en el Distrito Federal; en algunas leyes se tomaron en cuenta índices e informes sobre institucionalización, transparencia y rendición de cuentas, fiscalización etc.

En el caso específico del Distrito Federal, la participación ciudadana está regulada en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), a su vez, está fundamentada legalmente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF).

De acuerdo con el marco legal de la Ciudad de México, el EGDF (2014) es de orden público e interés general, la cual está de conformidad con la CPEUM (EGDF, artículo 1, 2014). En este sentido, “El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio [...]” (EGDF, artículo 2, 2014).

El Distrito Federal para su organización política y administrativa se guiará a través de una serie de principios estratégicos; en materia de participación ciudadana,

XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad;

XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes [...] (EGDF, artículo 12, fracción XIII y XIV, 2014).

No obstante, los ciudadanos están sujetos a derechos y obligaciones, de acuerdo con el EGDF (2014) en materia de participación ciudadana los ciudadanos tienen derecho a: “I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular, así como votar en las consultas populares y demás mecanismos de participación ciudadana (EGDF, artículo 20, fracción I, 2014), además, ejercer el voto libre y secreto es una obligación (EGDF, artículo 23, fracción I, 2014). Por otra parte, “III. Iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos y con los requisitos que señalen este Estatuto y las leyes [...]” (EGDF, artículo 20, fracción III, 2014), este derecho también se remite al artículo 46, dicho artículo en lista a las autoridades con el derecho de iniciar leyes ante la ALDF, entre las autoridades se encuentran los diputados de la ALDF, el Tribunal Superior de

Justicia del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (EGDF, artículo 46, 2014); y

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, de conformidad con las siguientes bases:

- a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:
 - 1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
 - 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
 - 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
 - 4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y
 - 5. Las demás que determinen las leyes.
- b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.
- c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa (EGDF, artículo 46, fracción IV, 2014).

En el caso del plebiscito, el Jefe de Gobierno “[...] 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 [...]” (EGDF, artículo 68, 2014). De manera similar que la iniciativa popular, el EGDF (2014) establece algunas restricciones o temas que no podrán someterse al ejercicio plebiscitario, “a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) Los demás que determinen las leyes [...]” (EGDF, artículo 68, fracción I, 2014). No obstante, será el Instituto Electoral del Distrito Federal la encargada de organizar los procedimientos para organizar el ejercicio plebiscitario, así como la declaración de sus efectos (EGDF, artículo 68, fracción V, 2014). Por su parte, será el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la encargada de dar solución y respuesta las controversias que del ejercicio plebiscitario surjan con motivo de la validez de los procesos del plebiscito (EGDF, artículo 68, fracción VI, 2014).

Respecto a otros mecanismos de participación ciudadana, el EGDF (2014) señala que: “Los Instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de

este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos" (EGDF, artículo 21, 2014). De acuerdo con el EGDF (2014), la participación ciudadana podrá desarrollarse de manera individual como colectiva; de tal manera, que se establecerá un marco jurídico y de programas para fomentar la organización ciudadana, en la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas en temas, conflictos de interés público de la Ciudad (EGDF, artículo 22, 2014). Además, este artículo señala: "La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana" (EGDF, artículo 22, 2014).

De acuerdo con lo mencionado, el Distrito Federal es una entidad federativa sede de los poderes federales de la República Mexicana; dicha entidad, cuenta con una LPCDF, esta ley ha regulado una variedad de mecanismos de participación ciudadana, así como espacios de participación colectiva que en su momento funcionarían como órganos de intermediación, demandas, intereses, gestión de peticiones y necesidades; y aspiraciones de los ciudadanos en la Ciudad y, que actualmente, se han configurado otros órganos de representación ciudadana. En este sentido, la LPCDF es el marco jurídico que norma y regula la forma en que los ciudadanos de la Ciudad de México podrán ejercer y practicar sus derechos y obligaciones en materia de participación ciudadana. Sin embargo, aunque es una entidad que: "Se le dotó primero de un poder legislativo acotado (1987), luego se le permitió elegir a su Jefe de Gobierno (1997) y después a sus delegados (2000), sin que hasta la fecha haya adquirido el estatus pleno de entidad federativa, por lo que carece de gobernador y de gobiernos municipales formales" (Olvera, 2009: 6); aún es considerada una entidad federativa incompleta.

Una característica importante a tomar en cuenta con respecto a las normas y leyes que han existido en el Distrito Federal concernientes a los derechos ciudadanos, es que desde antes de 1928 hasta 1995 existieron diferentes instancias del gobierno de la Ciudad de México encargadas de gestionar, con diferentes asociaciones de vecinos, las necesidades de los habitantes de la Ciudad. Cabe mencionar, que desde 1928 hasta 1997 la Ciudad de México se administró a través del Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual, estaba a cargo por un regente de la Ciudad, mismo que era nombrado por el Presidente de la República, hasta la reforma política de 1996 y que derivó en la reforma al EGDF en 1997, esta reforma establece la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, figura que será designada por los ciudadanos de la Ciudad de México mediante un proceso electoral. Respectivamente, dicha reforma transforma el poder legislativo en la actual Asamblea legislativa del Distrito Federal (ALDF); que desde 1988 hasta 1997 se denominada Asamblea Representativa del Distrito Federal (ARDF), siendo en 1970 la primera elección de senadores por parte del habitantes del Distrito Federal (Hernández y Fernández, 2013).

De acuerdo con Espinoza: "La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema

político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México [...]” (2004: 10). De acuerdo con este autor, la poca práctica ciudadana en el Distrito Federal puede interpretarse como un dilatado alargamiento ciudadano; en este contexto, el ciudadano ha abandonado su quehacer político.

Espinoza (2004) expone una breve historia de la participación ciudadana, a partir, de principios estructurales de la cultura política herencia del sistema presidencial mexicano. En este sentido, el autor identifica esta cultura presidencialista en seis periodos de tiempo específicos en la historia del Distrito Federal; que van desde 1928 hasta el año 2000; estos periodos se distinguen principalmente por la evolución normativa que han sufrido los espacios de participación ciudadana en la Ciudad de México.

Entre 1928 y 1940, Espinoza (2004) considera que a partir de la aprobación en diciembre de 1928 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF) por el Congreso de la Unión, —ley que se mantuvo vigente hasta 1940— esta ley establece las bases de un modelo de participación ciudadana corporativo, y da comienzo, a una conspiración en contra de la expresión democracia y autónoma. Entre sus principales disposiciones, la LODDTF establece la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal; el gobierno de la ciudad estaría a cargo del Ejecutivo Federal a través de la figura de regente de la ciudad, mediante el nuevo órgano denominado Departamento del Distrito Federal (DDF). En materia de participación ciudadana, la LODFTF, establecía la creación de un Consejo Consultivo como mecanismo de participación ciudadana de base representativa.¹³

Por su parte, Álvarez (2006) señala que el régimen local a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser centralista, por lo cual, la participación ciudadana ha tenido rasgos restrictivos; la autora sostiene que,

A partir de la supresión del régimen municipal, en 1928, la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal (DDF) fueron, a) las organizaciones inmersas en el sistema corporativo, y b) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (2006: 56).

Las organizaciones con sistema corporativo fueron incorporadas al recién formado Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en consecuencia, se configuró una relación muy estrecha con este sector de la población. Esta configuración se consolidó en los

¹³ De acuerdo con Espinoza (2004) este Consejo Consultivo estaría vinculado con el Departamento del Distrito Federal; por su parte, las trece delegaciones existentes en su momento contarían con órganos similares en sus respectivas demarcaciones territoriales.

gobierno posteriores al Cardenismo; basados en un aporte corporativo y con prácticas clientelares (Álvarez, 2006).

De acuerdo con Álvarez;

[...] el partido se afianzó como la vía oficial de la gestión y sus liderazgos se afirmaron al fortalecerse mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la Ciudad. Por otra parte, con las transformaciones del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, más adelante, en Partido Revolucionario Institucional (PRI) se afinó un aparato partidario incluyente en el que se entrelazaron elementos democráticos y autoritarios, que le permitieron al mismo tiempo incorporar a los grupos mayoritarios, atendiendo sus demandas, y ejercer el control sobre ellos (2006: 57-58).

Álvarez (2006) considera que a partir de ahí se consolidó un modelo de articulación entre el gobierno-partido-sociedad manteniendo su estructura corporativa. De acuerdo, con Mejorada, citada por Álvarez, este modelo corporativo si bien incluyó a la sociedad en la esfera pública por medio de las organizaciones que representaban en la toma de decisiones en las respectivas instancias gubernamentales, también excluía a los ciudadanos ajenos a una organización con un modelo corporativo como lo son las confederaciones, federaciones o ligas etc. (Álvarez, 2006).

Desde 1929, encontramos el primer antecedente de una figura de Participación Ciudadana, si bien no son propiamente mecanismo de participación ciudadana, si son formas, espacio u órganos de representación ciudadana; estos órganos de participación fueron los Consejos Consultivos; estos Consejos eran definidos como órganos representativos de los intereses de la población, la cual, fungiría como una forma de contrapeso ante las decisiones del gobierno.¹⁴ Sin embargo, Espinoza considera que este modelo nutrió la centralización y la despolitización del gobierno, en consecuencia, se suprimió la vida cívica de los ciudadanos con respecto al ejercicio y conducción del gobierno, y la ciudad tomo desde entonces un tinte más burocrático-administrativo (2004).

De acuerdo, con Álvarez (2006), el Consejo Ciudadano por varias décadas era la única vía e instancia de participación ciudadana, y por lo tanto, un espacio de participación muy disputada. Mejorada señala que: "Este órgano fue concebido en buena medida como un espacio que compensara la pérdida de derechos políticos de los capitalinos y la ausencia de un auténtico sistema de representación en el plano local, ante la desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal" (Álvarez, 2006: 59). Estos Consejos Consultivos estuvieron constituidos en cada una de las delegaciones de la Ciudad de México (CCCM) denominados como Consejos Delegacionales (CCD). Entre las atribuciones que contaba el CCCM estaba proponer reformas para los reglamentos

¹⁴De acuerdo con Álvarez (2006), las organizaciones de base corporativa más que ser espacios de participación ciudadana, eran espacios privilegiados para la práctica del clientelismo.

y medidas para la mejora de los servicios públicos, además, poder revisar y opinar sobre los ingresos y egresos del DDF (Espinoza, 2004).

Álvarez señala que estos consejos se formaban por los sectores más privilegiados de la Ciudad como lo eran la “[...] Cámara de comercio, comerciantes en pequeño, dueños de bienes raíces, cámaras industriales, pequeños industriales (no pertenecientes a las cámaras), inquilinos, campesinos, profesionales, empleados públicos, padres de familia y trabajadores” (2006: 59).

La elección de los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, estaba a cargo del titular del Departamento del Distrito Federal, por otra parte, la elección de los miembros de los consejos delegacionales también tenía a cargo a los titulares de las delegaciones respectivamente. Por lo cual estos órganos aun no gozaban de una independencia respecto las autoridades locales, en este sentido se convirtieron en estructuras subordinadas al gobierno local (Álvarez, 2006). Para Ziccardi, citada por Álvarez,

Desde el punto de vista institucional, tanto el Consejo Consultivo como los Consejos delegacionales eran considerados “auxiliares de la administración del Distrito Federal”, y entre sus funciones se reconocían las de opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y de servicios públicos. En este marco, los miembros de estos consejos tenían la posibilidad de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias en torno a los mismos y revisar la cuenta anual del DDF (Álvarez, 2006: 59-60).

De acuerdo con Espinoza (2004) este Consejo Consultivo y sus respectivos consejos delegacionales sólo eran órganos de participación ciudadana simples, que justificarían la desaparición del régimen municipal de la Ciudad y reducir los conflictos locales. Pero, debido a su conformación gremial y designación vertical, estos órganos se convirtieron en “[...] una junta de notables y en un mecanismo altamente corporativo subordinado a las decisiones del regente y de los delegados” (Espinoza, 2004: 13). Además, este órgano de representación ciudadana excluía a los ciudadanos que no formaran parte de aquellos grupos corporativos o gremios; en consecuencia, sólo se atendían las demandas de estos grupos, y se minimizaba las demandas ciudadanas.

Para Espinoza; en resumen,

[...] la reforma constitucional promovida en 1928 por el general Obregón (vigente hasta 1940), podría verse como el inicio de la conspiración del Sistema Político Mexicano contra la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México: la supresión del régimen municipal cristalizada en LODFTF marcó el origen de un régimen autoritario en que se reforzó la centralidad de la figura presidencial; se conculcaron los derechos políticos de sus habitantes; se despolitizó el ejercicio del gobierno de la capital y comenzó el proceso de

institucionalización y corporativización de la participación ciudadana (2004: 13).

El siguiente periodo que distingue Espinoza (2004) es a partir de 1940 a 1970, de acuerdo con este autor, la reforma en diciembre de 1941 suprime a LODFTF, para crear la segunda ley con el nombre de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), esta ley fue impulsada en el sexenio Ávila Camacho, de acuerdo con este autor, la LODDF confirma el control del poder Ejecutivo Federal, ya que esta ley reducía aún más las pocas atribuciones del CCCM, como era la revisión de la cuenta anual; y sólo tenía facultades como presentar informes sobre obras y servicios públicos y algunas actos protocolarios; además, de eliminar a los CCD. Álvarez (2006) los CCD quedaron suprimidos, y la elección de los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México quedó a cargo del presidente de la república tomando en cuenta las propuestas de las organizaciones involucradas, además las funciones del Consejo quedaron reducidas, pues se anuló la función de revisar la cuenta pública, y su participación solo se limitaba a la opinión y la colaboración.

El tercer periodo que distingue Espinoza es de 1970 a 1980, de acuerdo con el autor, se estableció una tercera LODDF en 1970 expedida durante el gobierno de Luis Echeverría, esta reforma generó una aparente apertura institucional; entre lo más destacado, el Distrito Federal se dividió en 16 delegaciones; en materia de participación ciudadana se reforma el Consejo Consultivo, la cual se convierte en un órgano de representación vecinal, y se crean posteriormente nuevos órganos de representación ciudadana. De acuerdo con Álvarez, el Consejo Consultivo, adquiere, un nuevo carácter al convertirse en un órgano de representación vecinal, y transformarse de un órgano constituido por designación a un órgano de elección popular. Posteriormente, se crean en 1978 nuevos órganos de representación ciudadana, se crean las juntas vecinales, asociaciones de residentes y los comités de manzana (Álvarez, 2006 y Espinoza, 2004).

De acuerdo con Espinoza (2004), estos nuevos espacios de participación ciudadana no modificaron la forma en que estas instancias se relacionaban, integraban y organizaban con el gobierno; pues seguían siendo órganos corporativos y clientelares que consolidaron este modelo desde su ámbito más local. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 32
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DELEGACIONES
CCCM: integrado por los presidentes de las juntas de vecinos. Órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
Junta de vecinos: una por cada Delegación, formadas por los presidentes de las asociaciones de residentes. Contaría con una mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
Asociación de Residentes: formadas por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Contaría con una mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
Comités de manzana: conformados por los vecinos de una manzana, entre los que se elegiría directamente a un Jefe de Manzana, además de un secretario y tres vocales.
<i>Fuente: Tomado en Espinoza, 2004: 16.</i>

De acuerdo con Álvarez la reforma de 1978 en la LODDF dispuso la ampliación de los,

[...] espacios de participación ciudadana, que fueron definidos como “órganos de colaboración vecinal y ciudadana” y se relacionaban de manera directa y preferente con la función ejecutiva. Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional, y el Consejo Consultivo fue el órgano de la colaboración del regente de la Ciudad (2006: 61).

Si bien existió una apertura institucional ésta se caracterizaba por mantener una estructura centralista, las funciones que se les asignaron a estos órganos de participación ciudadana eran aún muy restringidas, Álvarez afirma: “En casi todos los casos tal función se circunscribió al plano de la consulta, la recepción de información, la emisión de opiniones y, en ocasiones, la formulación de propuestas, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del regente, de acuerdo con sus respectivas competencias” (2006: 61).

Además, aún se mantenían presentes tanto prácticas clientelares como la presencia de actores tradicionales, agrupaciones clientelares y corporativas; lo cual, no se convertían en auténticas instancias de participación ciudadana (Álvarez, 2006). La creación de estas dos instancias: las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, fueron órganos de colaboración con la autoridad Delegacional y no de representación vecinal, de acuerdo con Espinoza (2004) la participación ciudadana se burocratizó y se innovó en la forma en que el gobierno mantenía su control institucional.¹⁵

Además, de la creación de las nuevas instancias de participación ciudadana, en esta misma década, de acuerdo con Espinoza, se creó la Procuraduría de Colonias Populares del DF, estas instancias “[...] sirvieron como plataformas para capitalizar la acción política de los líderes priístas y controlar toda expresión u organización autónoma por parte de los capitalinos” (2004: 17). Sin embargo, la poca expresión y organización ciudadana mostraron apatía, desinterés que en consecuencia generaron ausencia en las elecciones de los órganos de representación ciudadana que a la larga se acentuó es un conformismo ciudadano (Espinoza, 2004).

Respecto a los mecanismos de participación directa, instaurados a partir de la reforma política constitucional de 1997 impulsada en el gobierno de López Portillo, incorporó en la LODDF los mecanismos de referéndum e iniciativa popular, Espinoza (2004) señala que al igual que las nuevas instancias de participación ciudadana, estos mecanismos no tuvieron la mayor relevancia y, fueron eliminados, pues pasaron inadvertidas por la ciudadanía.

¹⁵ Espinoza considera que esta aparente apertura institucional es resultado del movimiento estudiantil de 1968, movimiento que en su momento criticaba duramente al Sistema Político Mexicano; sin embargo, en la práctica estas nuevas instancias de participación ciudadana no crearon una nueva estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana, este autor afirma, que se instauró “[...] un sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI)” (2004: 17).

Posteriormente, en 1979 en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se abrieron espacios para las iniciativas de organizaciones vecinales o de colonos respecto a la planeación urbana de la ciudad, mismos que de acuerdo con Álvarez (2006), eran asesorados por organizaciones no gubernamentales y por grupos académicos de la UNAM. Pero las modificaciones posteriores a nivel nacional en 1982, redujo la incidencia de la participación ciudadana en el ámbito local, por lo cual, se introduce la figura de la consulta pública como instrumento para avalar las iniciativas gubernamentales en el ámbito de la planeación (Álvarez, 2006).

El cuarto periodo que distingue Espinoza (2004) es de 1980 a 1990; de acuerdo con el autor esta década es considerada como un periodo de revitalización de la participación ciudadana, esta década se caracterizó por grandes movilizaciones urbanas que incentivaron la participación ciudadana en la ciudad; estas movilizaciones crearon nuevas alternativas de expresión ciudadana "[...] y, sobre todo, disputaron enérgicamente la hegemonía territorial de las intocables organizaciones priístas con las que, hasta entonces, el partido y las instancias gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadanas de los capitalinos" (Espinoza, 2004: 19).

Las juntas de vecinos adquirieron hasta 1984 la facultad de conocer antes los programas de obras y servicios que pudiesen afectar a su comunidad antes de su aprobación, por lo cual, se les permitía proponer adiciones y modificaciones a dichos programas, por lo cual, fue un atributo significativo con respecto a la gestión por parte de la ciudadanía (Álvarez, 2006). Además de las disposiciones legales antes mencionadas, para dar apertura a la participación ciudadana, también se han llevado a cabo otras iniciativas tales como la instalación de mesas de concertación y el ejercicio de la consulta ciudadana. Otro suceso de gran relevancia nacional fue el sismo de 1985 en la cual se estableció una política de reconstrucción de vivienda y que contó con la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con la participación de 80 organizaciones populares (Álvarez, 2006).¹⁶

Las constantes confrontaciones y movilizaciones, generaron una considerable tensión social en la ciudadanía del Distrito Federal; Espinoza (2004) señala que estos movimientos mostraban que la ciudadanía tenía capacidad auto organizativa, misma que influyó en la reforma política del Distrito Federal, que a partir de 1986 fue una iniciativa del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, como resultado de esta primera reforma política se modifica la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) designados por elección popular. Pero, aún seguía persistiendo una conspiración y control institucional; Espinoza (2004) señala que el gobierno del Distrito Federal aún continuaba bajo el control del Ejecutivo Federal y la ARDF mantenía un modelo corporativista y clientelar como el

¹⁶ De acuerdo con Espinoza, estos movimientos fueron protagonizados principalmente por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras (2004).

resto de las instancias de representación ciudadana. En este sentido, su integración y desempeño no representaba los intereses, problemas y demandas de la ciudadanía, ya que sus primeros integrantes provenían de políticos del PRI o, por aquellos líderes y representantes que pertenecían al modelo corporativo y gremial como los sindicatos. Mientras, que los órganos de representación ciudadana, ya existentes, en esta década aún y a pesar del despertar ciudadano seguía manteniendo las mismas prácticas antidemocráticas mencionadas, sino que se convirtieron paulatinamente en nuevas plataformas electorales o comités de campañas, además de corporativas y clientelares ahora proselitistas (Espinoza, 2004).

El quinto periodo que distingue Espinoza es de 1990 a 1996, de acuerdo con el autor en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el estatus jurídico de la ciudad sufrió modificaciones, 1) a partir de las modificaciones constitucionales de 1993, en 1994 se le otorga a la Ciudad de México estatus de entidad federativa. Previamente, de acuerdo con Álvarez (2006) un caso importante de participación ciudadana fue el plebiscito realizada a los ciudadanos y organizaciones sociales y civiles con motivo de la reforma política del Distrito Federal, en 1992, de acuerdo, con Hernández y Fernández (2013), Gómez (2011) y el IEDF (2012) esta consulta se realizó el 21 de marzo de 1993; como resultado, se tuvo un diseño de estatuto de gobierno para la Ciudad de México. “En el proceso de la reforma política fue notable también el reconocimiento de la participación ciudadana como práctica importante para ejercicio de gobierno, de lo cual emanó por primera vez, durante el gobierno de Óscar Espinoza Villareal, una propuesta para integrar esta práctica en la definición operación, seguimiento y evaluación de las políticas de gobierno” (Álvarez, 2006: 63).

De acuerdo con Espinoza (2004) este estatuto fue expedido en julio de 1994 y en noviembre del mismo año la ARDF se constituyó como un órgano de gobierno local junto al Regente y al Tribunal Superior de Justicia. Por otro lado, se limitaron las facultades del poder ejecutivo federal en el Distrito Federal, pues a partir de 1997, el jefe de gobierno sería elegido por el Ejecutivo Federal, siempre que este sea proveniente de la ALDF; en este contexto, aún se mantenía cierta injerencia del ejecutivo en la elección del jefe de gobierno, por otra parte, aunque en noviembre de 1994 la ARDF se convierte en la ALDF; sus atribuciones estaban aún lejos de ser la de un Congreso local, pues no tenía facultad de legislar en materias que sólo le competían al Congreso de la Unión (Espinoza, 2004).

Una vez establecida una autoridad para legislar en el Distrito Federal, se promulgó en la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF95) aprobada únicamente con la votación del partido oficial, de la cual, paulatinamente, se crearon mecanismos de participación ciudadana como los Consejos Ciudadanos en cada delegación, consejos de políticas sectoriales y mesas de concertación; sin embargo, Álvarez (2006) señala que estos mecanismos no operaron de manera inmediata, pero fueron recuperados en los gobiernos sucesivos, además de recuperar a aquellas figuras de CCD. Estos órganos de representación ciudadana serían elegidos por elecciones populares; estas instancias tenían funciones ejecutivas, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución, “[...] quedaron facultados para intervenir, en el ámbito

de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal” (Espinoza, 2004: 22-23). Por su parte, Álvarez señala que,

[...] en esta ley se da centralidad a la participación vecinal y se recupera el diseño anterior de las instancias vecinales territoriales, en la figura de los consejos ciudadanos. Estos nuevos órganos tuvieron funciones, básicamente, de consultoría y colaboración; sin embargo, contaron con ciertas facultades importantes para la intervención en la gestión urbana —como la revisión del Programa Operativo Anual (POA) de las delegaciones y la injerencia en la aprobación del Plan Parcial Delegacional— (2006: 64).

Entre otra de sus funciones, podían “[...] representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales y, para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, etcétera, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales” (Espinoza, 2004: 23).

Sin embargo, Álvarez (2006) considera que con la aparición de los Consejos Ciudadanos se eliminó la figura de las juntas vecinales y, aunque los comités de manzana y las asociaciones de residentes siguieron en funciones, existió un periodo conflictivo con respecto superposición de instancias de participación. En consecuencia, se convirtieron en órganos de apoyo al gobierno para instrumentar medidas de control político ante la diversidad de las demandas.

Por su parte, Olvera señala que en 1995; “[...] se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la primera del nuevo ciclo. No es una paradoja menor que esta ley se haya aprobado para una ciudad en la que sus habitantes carecían de derechos políticos locales. En efecto, en esos años empezaba la lenta transformación jurídica de la Ciudad de México, desde un protectorado presidencial a una especie de entidad federativa incompleta” (Olvera, 2009: 6).

La LPCDF95 estableció solamente la elección de Jefes de manzana, de acuerdo con la vieja tradición municipal, se introdujo la figura de los Consejeros Ciudadanos; sin embargo, Espinoza señala que en la práctica estos órganos “[...] sólo fue una estrategia más con la que el sistema político trató de recuperar su legitimidad para continuar gobernando la capital y crear un mecanismo más para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli” (2004: 25). Cabe mencionar, que la elección de estos consejos en noviembre de 1995 solo participo el 20% de padrón electoral, en consecuencia, estos órganos contaban con poca legitimidad, además de no contar con los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Como resultado, de las modificaciones al artículo 112 Constitucional en agosto de 1996 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal suprime todos los artículos relacionados con la elección de los Consejos Ciudadanos, por lo cual, estos órganos de representación ciudadana quedaron anulados el marco jurídico del Distrito Federal.

El sexto periodo que distingue Espinoza es de 1996 hasta el 2000, ante la eliminación de los Consejos Ciudadanos, se establecieron ahora mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, que paulatinamente tendrían carácter vinculatorio en la aprobación y derogación en las leyes locales; en este sentido, Espinoza (2004) señala que a diferencia de la reforma de 1987 y 1993; la reforma de 1996 se notó un cambio en la estructura jurídica y política del Distrito Federal, el autor distingue dos cambios fundamentales 1) el gobierno del Distrito Federal ya no dependía de los poderes federales, sino ahora a partir de sus órganos locales en sus ámbitos de competencia ejecutiva, legislativa y judicial; 2) a partir de 1997 el poder ejecutivo local sería designado por medio de elección popular, así obteniendo su propia legitimidad. En consecuencia, a partir del 2000 se eligen a los Jefes delegacionales igual por elección popular y no por designación del Jefe de Gobierno (Espinoza, 2004).¹⁷

De acuerdo con Espinoza (2004) y Olvera (2009), en 1998, se aprueba una segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98), entidad que ahora ya contaba con un Jefe de gobierno y un órgano legislativo local; esta ley incorporó mecanismos como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, audiencia pública, recorridos periódicos y comités vecinales (Olvera, 2009 y Espinoza, 2004); en este sentido, esta ley tenía por objeto regularlas y fomentarlas. A partir de la LPCDF98: “Desde ese momento dio inició un curioso proceso de imitación legal que se fue extendiendo por la mayor parte del país. [...] Pero sus leyes difieren grandemente en alcance y sofisticación, al igual que en otros campos de la innovación legal reciente” (Olvera, 2009: 7).

En el caso de los Comités vecinales, estos órganos sustituiría a los Consejos Ciudadanos; estos Comités se integrarían a partir de elecciones populares, entre sus principales atributos era ser una instancia intermediaria entre los ciudadanos de sus respectivas demarcaciones con los órganos administrativos, además tenían “[...] por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos político-administrativos” (Espinoza, 2004: 29).¹⁸ Sin embargo, estos Comités Vecinales, Espinoza de acuerdo con los especialistas, fueron “órganos ‘atomizados’, ‘mermados’, ‘divididos’ y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de autoridades delegacionales” (2004: 29).

Por otra parte, la tercera Ley de Participación Ciudadana para la Ciudad de México (LPCDF04), se aprobó en abril del 2004, adicionando nuevos instrumentos de participación ciudadana, entre los que destaca la Asamblea Ciudadana; en materia de información y rendición de cuentas se crea la Red de Contralorías Ciudadanas y la nueva denominación del Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano Delegacional,

¹⁷ “El 6 de julio de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato por el PRD, ganó contundentemente la elección para la jefatura de Gobierno del DF (48%), y los puestos a la ALDF igualmente fueron ocupados mayoritariamente por los candidatos perredistas (45.4%)” (Espinoza, 2004: 28).

¹⁸ De acuerdo con Espinoza (2004), en la elección de los Comités vecinales el 4 de julio de 1999 sólo participó en 9.5 por ciento de la lista nominal.

como órganos de representación vecinal en cada Unidad Territorial; además, de las Comisiones de Apoyo Comunitario.

En este sentido, es importante: “Conocer el marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal hará posible la construcción de argumentos y la adquisición de elementos para la toma de decisiones, y también la apertura de espacios para la discusión y análisis de temas de relevancia para nuestras colonias y pueblos originarios” (IEDF, 2011: 7).

Las principales modificaciones al marco normativo de la participación ciudadana se sintetizan en el cuadro siguiente.

Cuadro 33

Año	Norma legal	Modificaciones que introduce
1928	Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales	Se encuentra el primer antecedente de una figura de participación ciudadana considerada en la Ley: los consejos consultivos, definidos como órganos representativos de los intereses de la localidad cuya función era dar opiniones sobre los asuntos de carácter público y fungir como contrapeso en las decisiones de gobierno. Los consejos consultivos no tuvieron repercusiones en la toma de decisiones ni en la definición de políticas. Podían proponer, al jefe del Departamento del Distrito Federal y a los delegados, reformas a los reglamentos. Sin embargo, se convirtieron en órganos de apoyo al gobierno, para instrumentar medidas de control político ante la diversidad de las demandas.
1970	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	Más de cuarenta años después, en 1970, se establecen, como auxiliares del titular del Departamento de Distrito Federal, las juntas de vecinos. El consejo consultivo adquiere un nuevo carácter, al convertirse en un órgano de representación vecinal y transformarse, luego de haber sido un órgano constituido por designación, en un órgano de representación popular. Se considera la constitución de una junta de vecinos en cada delegación, para fungir como receptora de demandas y de propuestas sobre servicios públicos y educativos.
1974	Reglamento interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal	Sin embargo, en 1974, en la reglamentación del Consejo Consultivo se dispone, en el Artículo 26, que “las proposiciones, opiniones o dictámenes que emite el Consejo Consultivo o las Juntas de Vecinos, no obligarán en forma alguna al jefe del Departamento de Distrito Federal ni a los delegados”.
1978	Reforma a la Ley Orgánica de Departamento del Distrito Federal	Se crearon dos instancias: las asociaciones de residentes y los comités de manzana, que fueron órganos de colaboración con la autoridad delegacional, no de representación vecinal. En este mismo año, se introducen dos mecanismos para la participación directa de los ciudadanos: la iniciativa popular y el referéndum.
1995	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Se integran los consejos de ciudadanos por delegación, para que participen en la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de programas delegacionales. Se aprueba la primera ley de participación ciudadana, para normar la elección de los consejeros, sus funciones y atribuciones, así como otras instancias de participación como el plebiscito y los mecanismos para la revocación de autoridades.
1998	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal [segunda Ley]	Se aprueba la segunda ley de participación ciudadana, en la que se sustentan como principios la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia y aparece la figura de comité vecinal, como órgano de representación elegido por la ciudadanía. Como instrumentos de participación ciudadana se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
2004	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal [tercera Ley]	Se aprueba en abril de 2004, adicionando nuevos elementos de participación ciudadana, entre los que destacan la asamblea ciudadana para la información y rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la nueva denominación del comité ciudadano y el consejo ciudadano delegacional, como órganos de representación vecinal en cada unidad territorial, además de las comisiones de apoyo comunitario. [Derivado de las modificaciones realizadas a la Ley entre 2002 y 2007, no hubo en esos años elecciones para la renovación trienal de los comités vecinales, quedando vigentes los existentes hasta que se publicaron las reformas de 2010.]

2010-2011	Nueva ley de participación ciudadana	La Ley publicada el 27 de mayo de 2010 tuvo reformas fundamentales, como la del 30 de noviembre del mismo año, que adicionó los títulos Noveno a Décimo Segundo, para incluir las disposiciones relativas a la operación y funcionamiento de los comités ciudadanos, los consejos de los pueblos, los representantes de manzana y los consejos ciudadanos. Con esta Ley de participación ciudadana, se dispuso la organización del proceso participativo para elegir en 2010 a 1,815 órganos de representación ciudadana denominados comités ciudadanos y consejos de los pueblos, de los cuales resultaron electos 1,740 con el voto de los ciudadanos habitantes de cada colonia y pueblo del Distrito Federal. La Ley tuvo otras dos reformas recientes: la del 20 de diciembre de 2010 al Artículo 92, con la que se derogó la obligación del IEDF de "dividir las colonias que rebasen tres mil ciudadanos", y la del 17 de enero de 2011 al Artículo 132, con la que se estableció la renovación semestral de las mesas directivas de los consejos ciudadanos delegacionales.
-----------	--------------------------------------	--

Fuente: Elaborado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011: 13-16.

Cabe destacar que en 2011, de las 32 entidades federativas de la república mexicana, sólo 13 cuentan con una ley de participación ciudadana.

La revisión de los antecedentes de la participación ciudadana nos permite ubicar en el presente marco jurídico de la denominada democracia participativa, ante la perspectiva de hacer coincidir diversas voluntades que permitan encauzar la acción de los ciudadanos en la solución de los problemas comunes (IEDF, 2011: 16-17).

Cuadro 34
Modalidades de la participación ciudadana en el Distrito Federal

Modalidad	Ley de referencia			Observaciones
	Ley del 12 de junio de 1995	Ley del 21 de diciembre de 1998	Ley del 17 de mayo de 2004	
Instrumentos				
Plebiscito (vigente)		Si	Si	Se incorporan en la ley a partir de 1998
Referéndum (vigente)		Si	Si	
Iniciativa popular (vigente)		Si	Si	
Consulta ciudadana (vigente)	Si	Si	Si	En las leyes de 1995 y 1998 se le denominaba <i>Consulta vecinal</i>
Colaboración ciudadana (vigente)	Si	Si	Si	En la ley de 1998 recibía el nombre de <i>Colaboración vecinal</i>
Unidad de quejas y denuncias	Si	Si		Con la ley de 2004, este instrumento desaparece.
Difusión pública (vigente)	Si	Si	Si	
Audiencia pública (vigente)	Si	Si	Si	
Recorridos del Jefe delegacional (vigente)	Si	Si	Si	
Rendición de cuentas (vigente)			Si	
Red de contralorías ciudadanas (vigente)			Si	Se incorporan en la ley a partir de las reformas de 2004
Asamblea ciudadana (vigente)			Si	
Organizaciones ciudadanas (vigente)			Si	Se incorpora en la ley con las reformas del 27 de mayo de 2010.
Órganos de representación				
Comités vecinales		Si		Esta figura de representación ciudadana sustituyó a los Consejos ciudadanos, vigentes en la ley de 1995.
Comités ciudadanos (vigente)			Si	Esta figura de representación ciudadana sustituyó a los Comités vecinales
Consejo del Pueblo (vigente)			Si	Los Consejos de los pueblos son la figura

			de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran en el territorio del Distrito Federal. Hacen las funciones de los Comités Ciudadanos.
Consejos ciudadanos (vigente)	Si	Si	Los Consejos ciudadanos se sustituyen en la Ley de 2004 como una figura de enlace e interlocución entre los Comités ciudadano y las autoridades del Distrito Federal.

Fuente: Tomado en IEDF, 2010.

La evolución de la participación ciudadana en el Distrito Federal ha sido muy lenta, tanto en el empoderamiento de derechos de la Ciudad de México así como el fortalecimiento de los derechos políticos y civiles de la ciudadanía. Sin embargo, en la década de los noventa, se lograron avances importantes respecto a la administración del Distrito Federal, pues hasta el año 2000 la entidad ya tenía un poder legislativo local, se constituía mediante un estatuto de gobierno, contaba en materia de participación ciudadana con su propia LPCDF, además de constituirse con un instituto electoral local, y se regía por un jefe de gobierno, el cual, era electo por la ciudadanía.

A partir de lo antes, la jefatura de gobierno del Distrito Federal ha sido gobernada sólo por el PRD; este partido en su discurso ponía a la ciudadanía en un nuevo estatus; la construcción de una ciudadanía más activa era una de las líneas de estrategia de la política, aunque si bien se contaba con derechos, económicos, sociales y culturales; para construcción una ciudadanía integral era necesario robustecer los derechos políticos y civiles de los habitantes de la ciudad (Álvarez, 2006), “[...] se otorgó especial énfasis a la necesidad de rehacer la relación con la sociedad, reconociendo la existencia de una sociedad civil diversificada y compleja que exigía estrategias políticas diferenciadas” (Álvarez, 2006: 65).

Álvarez (2006) señala que en la política de participación ciudadana, el Gobierno del Distrito Federal estableció tres ejes estratégicos:

1. la creación de una institucionalidad democrática;
2. la formulación de políticas incluyentes, y
3. la recuperación de la responsabilidad social del Estado.

Siendo la institucionalidad democrática el eje estratégico que pudiese fortalecer los otros dos ejes. Mediante la institucionalidad, se definirían nuevos canales de comunicación, instancias, espacios y mecanismos de participación ciudadana; como resultado en el 2004 se crea una nueva LPCDF con mayor número de mecanismos de este tipo de participación. También, se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad civil. Álvarez (2006) describe estos nuevos modelos de relación con la sociedad civil. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 35	
Nuevos modelos de relación con la sociedad civil	
Interlocución con Redes	Experiencias de cooperación como la Plataforma Ciudadana y el Foro de Corresponsabilidad (con compromiso y acciones para reconstruir el tejido social y fomentar la participación ciudadana).

Colaboración en Programas Específicos	"Participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión".
Planeación Participativa	Se recupera la experiencia de los planes parciales a los años setenta, se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales), organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales. Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.
Descentralización de la Participación en Redes Vecinales	Proceso de descentralización a través del impulso a la integración del gobierno representativo, mediante el diseño de instancias de representación vecinal (comités vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación más horizontal.
<i>Fuente: Elaboración propia con base en los modelos descritos por Álvarez, 2006: 66-67.</i>	

Sin embargo, Álvarez (2006) señala, que aunque la LPCDF98 incorpora nuevos mecanismos de participación ciudadana, en particular mecanismos semidirectos, por otra parte, se pierden atribuciones importantes en los espacio de participación vecinal, "[...] desaparece la posibilidad de participar en la toma de decisiones del gobierno delegacional, pues sus funciones en la relación con las acciones de gobierno se limitan a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos" (Álvarez, 2006: 68).

Álvarez (2006) considera, que la participación ciudadana durante el primer gobierno electo en el Distrito Federal avanza notablemente en espacios, instrumentos y atribuciones otorgadas a la ciudadanía, a partir de orientar su política de participación ciudadana en la construcción de ciudadanía; particularmente, la corresponsabilidad en la políticas de desarrollo social y urbano, "[...] en los hechos abre a las organizaciones sociales y civiles el abanico de sujetos de participación en ámbitos puntuales. Se crea la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento con la Sociedad Civil, para la interlocución con ésta, y se propicia la apertura de espacios sociales de intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referencia, principalmente, tanto a las organizaciones territoriales como a las sociales y civiles" (Álvarez, 2008: 112). Sin embargo, en la práctica, tanto los espacios así como los instrumento de participación "[...] fueron efímeros y a la larga resultaron ineficaces, debido a que las inconsistencias del marco legal que auspiciaba estas prácticas y la falta de reglamentación no permitieron institucionalizarlos debidamente, establecer reglas claras para su funcionamiento y garantizar su operación y permanencia" (Álvarez, 2006: 69-70).

Por lo cual, la participación ciudadana de manera institucionalizada quedó bajo la voluntad política o, en su defecto, a la falta de voluntad política de las autoridades; siendo la falta de voluntad política por parte de las autoridades como también de la ciudadana, esta falta de voluntad ha permeado en el ejercicio de una participación ciudadana más activa.

Por su parte, el segundo gobierno electo del Distrito Federal, bajo la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en su administración promovió un gobierno socialmente responsable, de acuerdo con Álvarez (2006, 2008) se basó en tres ejes de identidad:

1. Democracia participativa justicia social;
2. Eficiencia, transparencia y austeridad, y
3. Optimismo para trabajar por la Ciudad de la Esperanza.

En el discurso sostenía que la participación ciudadana debe estar presente en la determinación, ejecución evaluación y supervisión de las políticas públicas. La participación ciudadana sería el eje articulador de las acciones del gobierno entre la sociedad y sus autoridades; para ello, la participación ciudadana se promovió mediante la política social, la cual, planteaba los siguientes objetivos: a) contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad; b) promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad; c) abrir cauces a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y d) promover la reconstrucción de la identidad y el sentido de pertenecía a la comunidad (Álvarez, 2006). Estos objetivos se dirigieron particularmente con los sectores más vulnerables o necesitados, a través de una relación más directa con la ciudadanía, es decir, se brindó la asistencia social (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.) sin la intervención de instancias de intermediación así como también sin la intervención de organizaciones sociales y civiles; en consecuencia, la corresponsabilidad perdía continuidad (Álvarez, 2006).

En el siguiente cuadro, Álvarez (2006) sintetiza un panorama actual de la participación ciudadana en el Distrito Federal a partir de dos sectores o planos, uno territorial y, el otro sectorial y temático.

Cuadro 36				
Panorama de la estructura actual de la participación ciudadana en la Ciudad de México				
Planos	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias o actores	Tipo de participación
Territorial	Delegación	Relación con comités vecinales Presupuesto participativo Mejoramiento de escuelas Prevención del delito (Secretaría de Seguridad Pública, SSP)	Comités vecinales • Comités de prevención del delito (Comités Ciudadanos Asambleas ciudadanas)	Interlocución, gestión, opinión, consulta.
	Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de participación ciudadana)	Programa Integrado Territorial (PIT) (Dirección de participación ciudadana) • Adultos mayores • Personas con discapacidad • Consumidores de leche • Niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad • Desayunos escolares Instituto de la vivienda (Invi) • Ampliación y rehabilitación de viviendas Procuraduría social	Asambleas vecinales Individual Escuelas Organizaciones sociales e individuales Asambleas unidades habitacionales Organizaciones sociales y civiles	Beneficiarios Interlocución, gestión, planeación participativa Interlocución, definición de acciones, supervisión

(Prosoc)				
Rescate de unidades de Coinversión				
Sectorial y temático	Secretaría de Gobierno (Coordinación de enlace y fortalecimiento de la Sociedad Civil)	Promoción y fomento de la relación de las organizaciones de la sociedad civil y el GDF programas específicos	Organizaciones civiles Organizaciones sociales	Interlocución Colaboración Intervención en políticas públicas, coordinación de acciones
	Secretaría de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Salud, Gobierno, Seguridad Pública		Consejos consultivos (participación de organizaciones civiles y personalidades individuales)	Consultoría, deliberación, promoción de acciones específicas
	Secretaría de la Contraloría	Programa de Contraloría Ciudadana	Ciudadanos independientes	Vigilancia y fiscalización de ejercicio de gobierno
	Secretaría de Desarrollo Urbano	Programas parciales de Desarrollo urbano	Ciudadanos independientes Agrupaciones sociales y civiles	Deliberación, consulta, diseño de programas, supervisión.
<i>Fuente: Elaborado por Álvarez, 2008: 117.</i>				

Álvarez (2006) considera, que en primer lugar, si bien existe una diversidad y pluralidad de espacios, órganos y mecanismos de participación, éstos aún son escasos, y sus atribuciones muy limitadas; sus atribuciones se limitan a funciones consultivas, interlocución y de gestión; lo cual difícilmente permite a la ciudadanía involucrarse plenamente en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, los mecanismos de participación son inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia, lo cual obstaculiza su desempeño. De acuerdo con Álvarez existen,

[...] limitaciones inherentes al diseño institucional y al de las propias instancias e instrumentos, en los que la intervención en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas, o la participación en la toma de decisiones, existe a veces como disposición o indicación, pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas en las instancias y en los mismos instrumentos que posibiliten realmente el acceso de la ciudadanía a esos niveles de intervención (Álvarez, 2006: 74).

Álvarez (2006, 2008) afirma, que la política de participación no propicia plenamente la construcción de ciudadanía, en otras palabras, no se cuenta con una política de participación más profunda e integral; sino concibe a la ciudadanía o su intervención como procesos de colaboración, implementadores, ejecutores, supervisores; en este contexto, debe dejarse de ver a los ciudadanos sólo como beneficiarios; este último constituye un perfil erróneo de la ciudadanía, esta visión errónea es una de las limitantes más claras de la oferta gubernamental.

2.4. Mecanismos, formas, oportunidades e instrumentos de participación ciudadana en el D. F.

Este subcapítulo está enfocado a los mecanismos de participación ciudadana directa, indirecta y de base asociativa vigentes en la LPCDF; en este sentido, estos mecanismos, de manera general, constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal; sin embargo, sus objetivos, no son la elección de los miembros de los órganos representativos (legislativo o ejecutivo) sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que puedan afectar o no su entorno. En el caso del Distrito Federal, una entidad meramente representativa, pero, que contempla mecanismos de democracia directa, semidirecta y formas de participación ciudadana organizativa; dicha combinación, como lo señalamos en nuestro primer capítulo, la consideramos, como una un modelo democracia semidirecta; aunque entre las atribuciones y facultades con las que cuentan estos mecanismos a diferencia de los órganos de representación existe una gran disparidad.

Este apartado, está dedicado a la oferta de mecanismos o instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal, dicha entidad cuenta con una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), esta ley en su artículo 4, enlista los doce instrumentos de participación vigentes.

Mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México.

- I. Plebiscito
- II. Referéndum
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta ciudadana
- V. Colaboración ciudadana
- VI. Rendición de cuentas
- VII. Difusión pública
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas
- IX. Audiencia pública
- X. Recorridos del Jefe Delegacional
- XI. Organizaciones ciudadanas
- XII. Asamblea ciudadana (LPCDF, artículo 4, 2014).

Para fines de este trabajo he clasificado los mecanismos de la LPCDF, en tres grupos, 1) mecanismos directos: por el tipo de relación cara a cara con las autoridades, 2) mecanismos semidirectos: los distinguimos porque la participación directa es parcial y, 3) espacios y formas organizativas de participación ciudadana: se distinguen por ser espacios de interacción con las autoridades de manera colectiva, mediante un mecanismo de base asociativa ciudadana.

2.4.1. Mecanismos de participación directa en el D.F.

a) La iniciativa popular

La iniciativa popular es considerada como un mecanismo de democracia directa con el fin de hacer acto legislativo con propuestas de origen ciudadano, es decir, no hay intermediarios en cuanto al proceso de elaboración legislativa. Sin embargo, se establece, generalmente, una serie de requisitos que serán analizadas en las instituciones correspondientes para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o en su defecto rechazados.

La iniciativa popular de acuerdo con García-Pelayo, citado por Puertas, es el "[...] <<derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa>>" (Puertas, 1998: 80). La definición de García-Pelayo es más parecida a la definición de un referéndum, de acuerdo a su definición, supone la existencia previa de un acto legislativo por parte de órganos representativos con la voluntad de dar al ciudadano en su calidad de elector la posibilidad de aceptar o rechazar tal propuesta, de tal manera, que la ciudadanía no tendría facultad o el derecho de hacer acto legislativo, por lo tanto, una definición de iniciativa popular limitativo, pues acota la acción del ciudadano presentar a un órgano legislativo sus propuestas de ley, norma, etc.

Por su parte, Prud'homme (2001) señala que la iniciativa popular es una subcategoría de referéndum, con la diferencia que la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado. En este sentido, el referéndum tendría su origen de propuesta por órganos representativos, mientras que la iniciativa tendría su origen del electorado.

Para Sadbay, citado por Eberhardt, la iniciativa popular es "[...] el derecho de los electores [...] para presentar proyectos de ley ante la Legislatura" (Eberhardt, 2007: 61). A diferencia de mecanismos que pueden ser promovidos por los ciudadanos o por las autoridades, la definición anterior apela al ejercicio al ejercicio legislativo auténticamente ciudadano.

Con mayor rigor terminológico, Duhamel y Mény, citados por Puertas, consideran que el mecanismo referido es "[...] un procedimiento de democracia semidirecta por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto" (Puertas, 1998: 80). De acuerdo con María Laura Eberhardt;

Este mecanismo habilita a un determinado número mínimo de electores a presentar al Congreso una propuesta de ley de su elección. Puede variar de un régimen a otro según los contenidos o materias habilitadas para la presentación de propuestas, en función de la naturaleza de la norma en cuestión (constitucional, legislativa o de menor jerarquía) y en relación con los requisitos para su procedencia. En algunos lugares (Italia, Suiza, ciertos

estados de EEUU) va de la mano del referéndum, lo que implica la exigencia de que la propuesta sea sometida a voto popular. En ocasiones, se concede primero al Parlamento la oportunidad de aprobarla pero, si este no lo hace, pasa directamente a juicio del electorado. No obstante, suele ocurrir que la mayoría de los proyectos legislativos que no cuentan con el respaldo legislativo son finalmente rechazados (2007: 62).

Según, Pelinka, citado por Eberhardt, las iniciativas (ciudadanas) son,

[...] relativamente espontáneas, plebiscitarias (porque constituyen una coalición de ciudadanos sin un marco organizativo establecido), autónomas (porque tienen que abstenerse de integrarse en partidos políticos o en grupos de presión de existencia permanente), limitadas (porque se concentran en cuestiones precisas) y radicalmente democráticas (porque esgrimen valores democráticos como justificación de las presiones que ejercen) (Eberhardt, 2007: 62).

Lo antes mencionado, resulta cuestionable y discutible para Eberhardt quien considera que las iniciativas poco o nada son espontáneas, ya que el ejercicio de este mecanismo exige mucha organización y no necesariamente son propuestas radicalmente democráticas y tampoco son ni deberían ser autónomas de los partidos.

Para el caso del Distrito Federal, la características que señala la LPCDF para presentar la iniciativa, ya sea por parte de los ciudadanos, Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos es fundamental la organización, por otro lado, su autonomía se basa en la inclusión de la ciudadanía para hacer acto legislativo; sin embargo, la LPCDF no despliega característica o requisitos para aquellos ciudadanos que pertenecen a un partido político o grupo alguno, sea el caso de grupos sociales o civiles o movimientos sociales, además de que no señala la exclusividad facultativa de quienes pueden presentar una iniciativa de ley.

Tomas Cronin, citado por Prud'homme, señala: "La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados" (Prud'homme, 2001: 25). Tal definición es más cercana a la instrumentación de la iniciativa popular en la LPDF.

Por su parte, Steffan Gómez considera que la iniciativa popular es unos mecanismos para proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos (2010).

"La iniciativa popular directa es la vía por la cual un porcentaje predefinido de ciudadanos pueden proponer nueva legislación y convocar, sin intervención de las autoridades políticas, un referéndum para la aprobación de la misma" (Gómez, 2010: 22).

Por el contrario, la iniciativa popular indirecta,

[...] ocurre cuando la legislación propuesta debe ser canalizada necesariamente a través del Congreso. En este caso, los diputados tienen la posibilidad de modificar la propuesta inicial, de adoptarla directamente, o simplemente rechazarla de plano. En algunas constituciones se incluye una etapa final en donde se requiere la ratificación automática mediante referéndum, o bien, cuando el legislativo no cumple con los tiempos de discusión predefinidos en la legislación (Gómez, 2010: 22).

Alberto Montbrun, Liliana Porras y Edgardo Valenzuela (2002) distinguen tres tipos de iniciativas populares, de manera similar a Gómez (2010) identifican iniciativas directas, indirectas, con la diferencia de que identifican la iniciativas populares de carácter consultivo. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 37
Tipos de iniciativas populares

Iniciativa directa	"[...] se evade por completo el proceso legislativo, ya que las propuestas son colocadas directamente en la papeleta del referéndum, si se cumple el requisito del número y distribución de las firmas válidas que deben recaudadas y certificadas".
Iniciativa indirecta	"[...] requiere un proceso más complejo en la medida que la propuesta es referida al cuerpo legislativo para la comprobación en archivos del número requerido de firmas certificadas que amparan la petición. Si el cuerpo legislativo no aprueba la propuesta dentro de un número estipulado de días [...] obliga a que la propuesta sea colocada automáticamente en la papeleta del referéndum".
Iniciativa consultiva	"[...] permiten a los votantes circular peticiones para colocar preguntas no obligatorias en una papeleta electoral, para presionar a los cuerpos legislativos a promulgar legislación específicas y convertirlas en leyes".
<i>Fuente: Elaboración propia con base en Montbrun, Porras y Valenzuela, 2002: 2-3.</i>	

El derecho que tienen los ciudadanos a presentar iniciativas está fundamentado en el EGDF, en cual establece en su artículo 46: "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 [...]" (EGDF, artículo 46, fracción IV, 2014).

Por su parte, la LPCDF señala, "[...] 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" (LPCDF, artículo 39, 2014).

Como se señaló, a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum que permiten al ciudadano participar en la aprobación o rechazo, modificación, derogación o abrogación de una ley; la iniciativa popular permite al ciudadano participar directamente en los actos legislativos; así el ciudadano participa presentando una iniciativa de ley a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de manera directa.

Al igual que otros mecanismos de participación ciudadana, la LPCDF establece algunos supuestos, restricciones y requisitos bajo en cual se podrá presentar o no iniciativas populares; como son:

- I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal, y
- V. Las demás que determinen las leyes (LPCDF, artículo 40, 2014).

Aunque si se presenta una iniciativa que se refiere a unos de los temas de los cuales no tiene competencia podrá seguir en curso; sin embargo, ésta sólo podrá tener un carácter de valoración, es decir, no tendrá ningún carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa. También, en su artículo 41 señala las características que debe presentar la iniciativa así como también bajo que supuestos y quienes pueden presentar una iniciativa (LPCDF, artículo 41, 2014).

Una vez que sea presentada la iniciativa ante la mesa directiva de la ALDF, ésta se hará del conocimiento del Pleno o en su defecto a la Diputación Permanente y posterior a una Comisión Especial. La Comisión estará integrada por los diputados a quién le confiere la materia que trate la iniciativa, este proceso se llevará a cabo en un lapso de quince días después de su presentación, para que ésta sea admitida o rechazada para su análisis y dictamen (LPCDF, artículo 42, 43, 2014).

La ALDF deberá informar al comité promotor de la iniciativa popular sobre el dictamen de la misma señalando causas y fundamentos jurídicos en las que se basa la decisión (LPCDF, artículo 44, 2014). En el caso que se acepte su admisión tendrá que cumplir con el proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa; la cual será analizada de manera preferente (LPCDF, artículo 45, 2014).

De acuerdo con lo anterior, se puede señalar que la iniciativa popular en el Distrito Federal es de procedimiento indirecto, además de requerir una serie de requisitos para su admisión, será necesaria que sea analizada para su análisis y dictamen; por tal razón, sus efectos jurídico quedaran al margen de lo que dictamine la ALDF, además de que en su discusión la LPCDF no considera la presencia del Comité Promotor.

Cuadro 38
Diseño jurídico de la Iniciativa Popular

Aspectos técnicos	Disposición legal
¿Quién puede presentar una iniciativa?	• El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores • El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos • Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales
Requisitos	• Solicitud (acto de gobierno, exposición de motivos, validación del IEDF y el nombre de los representantes • Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector.

Restricciones	• Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal; • Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, • Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda; • Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal, y • Los demás que determinen las leyes. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno.
Aprobación	Comisión Especial (admisión o rechazo) ALDF (Dictamen)
Efecto jurídico	Vinculatorio (en el caso de ser aprobada)

Fuente: Elaboración propia con base en el formato planteado por Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández en *Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas*, 2013; y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 39-46, 2014.

Desde la incorporación en el EGDF en la reforma de 1997, y su regulación en la LPCDF desde 2004 y posterior a las reformas del 2010, 2013 y 2014, no hay antecedentes de dicho mecanismo de participación ciudadana.

Sin embargo, no significa que la ciudadanía no ha participado activamente para poder incidir en la ALDF, de acuerdo, con Hernández y Fernández; mediante procesos de cabildeo tradicional, los ciudadanos han intentado persuadir a la ALDF sobre la relevancia de presentar o apoyar propuestas legislativas, dichos autores señalan como ejemplo:

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 (Hernández y Fernández, 2013: 15).

El IEDF, a manera de ejemplo señala que;

[...] durante el mes de enero de 2012 diversas organizaciones de los pueblos y barrios originarios del Distrito Federal iniciaron la recolección de firmas para presentar a la ALDF una iniciativa popular con el fin de evitar la construcción de conjuntos habitacionales ya que, según argumentaron, les han generado condiciones desfavorables en sus ámbitos social, económico, ambiental y cultural. El objetivo de la propuesta es reformar la Norma 26 de la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y del *Programa General de Desarrollo Urbano*, cuya redacción señala: “la presente Norma será aplicable en Áreas, Zonas, Polígonos y Áreas de Valor y Conservación Patrimonial...”. La petición final es incluir entre las limitaciones impuestas por dicha norma la construcción de unidades habitacionales en los pueblos y barrios originarios del Distrito Federal (2012a: 42).

b) La audiencia pública

Para Pedro Pierry, una de las características fundamentales de las audiencias públicas es su capacidad como generador del debate entre los ciudadanos y las autoridades.¹⁹ Además, considera que, desde la perspectiva jurídica, el objeto de este mecanismo “[...] es la obtención de información por parte de la autoridad administrativa que tomará la decisión” (Pierry, 1990: 166); con el fin de que las decisiones del gobierno tengan mayor grado de aceptación y no sean percibidas como decisiones impuestas.

En este sentido, la audiencia pública es un instrumento de participación ciudadana con el propósito de obtener información para tomar una decisión legislativa o administrativa mediante la recepción de las demandas, intereses y aspiraciones del público interesado que se hará a través de declaraciones orales (Pierry, 1990).²⁰

Con la pretensión de ofrecer una distinción entre consulta y audiencia; Heller, citado por Pierry, señala que “[...] la audiencia sería un procedimiento destinado a obtener datos, mientras que la consulta sería un procedimiento destinado a recoger una opinión” (Pierry, 1990: 166); Pierry de acuerdo con Cuy Issac, la definición de Heller no es absoluta “[...] ya que por una parte el órgano consultor da su opinión, después del análisis de los hechos que ha recogido, y en las audiencias se dan opiniones por parte del público, además de presentarse hechos” (Pierry, 1990: 166).

La audiencia pública permite una interacción directa entre ciudadanos y autoridades, mediante el dialogo y debate entre las partes interesadas o involucradas en el tema que versa la audiencia.

De acuerdo con Eberhardt,

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que pudiesen verse afectados por una norma o tuviesen un interés particular en ella logren expresar su opinión sobre la misma. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados (2007: 78).²¹

¹⁹ A primera vista puede parecer extraño que el debate público se institucionalice dentro del procedimiento y pudiera sostenerse que si la decisión interesa a la ciudad, el debate público debiera producirse por otros medios, como la prensa por ejemplo. Sin embargo, hay que tener en consideración que lo que se pretende fundamentalmente con esta institución, además de la información que pueda aportar, que en muchos casos puede no ser lo más importante, es precisamente promover el debate público para interesar al administrado en el proceso. Lo que interesa en sí es el debate (Pierry, 1990: 166).

²⁰ Pierry (1990) considera que la oralidad es de la esencia de la institución.

²¹ En la experiencia norteamericana, Molinelli destaca que, “[...] los también llamados ‘hearings’, constituyen una actividad común en la experiencia norteamericana, en donde diversas personas, a

Sin embargo, a partir de su objeto;

La Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados por una decisión de la Administración, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva con relación a la medida que habrá de adoptarse (Unidad de Relaciones Institucionales del ENRE, 2006).

Por tal razón, este tipo de reunión constituye un instrumento de participación en la toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable otorga a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión (Unidad de Relaciones Institucionales del ENRE, 2006).

Por lo tanto, la audiencia pública es un mecanismo por el cual las autoridades reciben la opinión de la ciudadanía de manera directa. En este sentido, la audiencia pública más que un mecanismo es un procedimiento público de participación, en el que se otorga a los interesados la garantía de poder manifestar sus intereses y aspiraciones, si bien no se dan soluciones prontas a las demandas, si permite a las autoridades canalizar las demandas de la ciudadanía de manera casi inmediata.

En el caso del Distrito Federal; la LPCDF en su artículo 67 señala:

La audiencia pública es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal podrán:

- I. Proponer de manera directa al Jefe de Gobierno, a los Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;
- II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública;
- III. Presentar al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo, y
- IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita (LPCDF, artículo 67, 2014).

título individual o en representación de grupos, exponen sus puntos de vista sobre los proyectos de ley y de resolución sometidos a análisis en cada comisión o subcomisión legislativa"(Eberhardt, 2007: 78).

De acuerdo con lo enunciado, la audiencia pública es el espacio para fomentar el diálogo entre las autoridades y los ciudadanos, con el fin de proponer acuerdos, recibir información, solicitud de peticiones y evaluaciones de los programas de gobierno y, en ocasiones se atenderán las demandas ciudadanas de manera ágil y expedita.

Además de ser un instrumento que de apertura al diálogo entre autoridades y ciudadanos es un medio que permite el pleno derecho a la información e incluso a la rendición de cuentas. No obstante, ante la ausencia de un mecanismo como lo fue la Unidad de quejas y denuncias, la audiencia pública así como los recorridos delegacionales pueden ser el mecanismo por el cual los ciudadanos puedan manifestar sus quejas de manera directa con las autoridades y pretender recibir una pronta atención.

La audiencia pública podrá celebrarse a solicitud de los órganos de representación ciudadana, Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo en coordinación con la Autoridad Tradicional, así como las Asambleas ciudadanas y las organizaciones ciudadanas; también, por los representantes de sectores populares, representantes populares electos en el Distrito Federal y el Jefe de Gobierno, por el titular del órgano político administrativo y, finalmente, por los titulares de las dependencias de la Administración Pública; en el caso de las autoridades del gobierno se convocara a todas las partes interesadas (LPCDF, artículo 68, 2014). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 39
Diseño jurídico de la Audiencia pública

Aspectos técnicos	Disposición legal
¿Quién puede solicitar una audiencia pública?	• Los Comités Ciudadanos, las asambleas ciudadanas, los Consejos Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y las organizaciones ciudadanas; • Representantes de los sectores que concurren en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados, y • Los representantes populares electos en el Distrito Federal. • El Jefe de Gobierno, por el titular del órgano político administrativo y por los titulares de las dependencias de la Administración Pública.
Requisitos	"Toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que ésta versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día, hora y lugar para la realización de la audiencia. La contestación mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá".
Restricciones	No establece los temas los cual no podrá efectuarse una audiencia pública.
Aprobación	"Una vez recibida la solicitud de audiencia pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta por escrito, fundada y motivada, a los solicitantes".
Resultado	"Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el Jefe de Gobierno, el Jefe Delegacional o sus representantes, instrumentarán lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado. Para tal efecto, en la misma audiencia pública se designará al servidor o servidores públicos responsables de la ejecución de las acciones decididas, de acuerdo a sus atribuciones".

Fuente: Elaboración propia con base en el formato planteado por Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández en *Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas*, 2013; y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 68, 69, 70, 73, 2014.

Cabe destacar que a diferencia de otros mecanismos, la Audiencia Pública no señala requisitos para solicitar una audiencia, como son contar con el apoyo de 4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el equivalente al 10 por ciento de los comités ciudadanos o al menos 8 consejos ciudadanos y tampoco establece de manera estricta los temas por lo cual no podrá celebrarse una audiencia pública; por lo tanto, el convocado, difícilmente, se negaría a responder toda solicitud de petición a realizar audiencias públicas.

Además, de permitir la asistencia de los habitantes interesados atendiendo preferentemente a los solicitantes; de acuerdo con Pierry (1990) lo que permitiría ampliar la participación ciudadana y evitaría que los requisitos —para solicitar una audiencia— disuada al público.

Sin embargo, con respecto a las características que debe presentar dicha solicitud, la LPCDF contempla algunas disposiciones que debe cumplir la solicitud, en el artículo 69 señala;

En toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que ésta versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día, hora y lugar para la realización de la audiencia. La contestación mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá.

En el escrito de contestación se hará saber si la agenda propuesta por las y los solicitantes fue aceptada en sus términos, modificada o substituida por otra (LPCDF, artículo 69, 2014).

En sus artículos 70, 71, la LPCDF señala el tiempo en que las autoridades darán respuesta la solicitud, la forma que se llevará a cabo la audiencia (verbal o escrita en un solo acto), así como quienes podrán asistir a la audiencia (LPCDF, artículo 70, 71, 2014). Cabe mencionar que las audiencias públicas pueden contar con poca asistencia ciudadana, pero no existe razón alguna para ser excluida o ser de poco interés y relevancia por parte de las autoridades. En este sentido, la eficacia de este mecanismo reside en la aplicación del mismo en demarcaciones territoriales pequeñas por la cercanía de la autoridad y sus ciudadanos. Cabe destacar que la elección de los espacios en que se llevará a cabo las audiencias no entorpezcan o dificulten el pleno ejercicio del mismo.

Finalizada la audiencia pública y una vez expresadas las demandas, peticiones, propuestas o quejas de la ciudadana respecto a la Administración Pública, así como los planteamientos de los asistentes; se levantará un registro. El registro planteará lo siguiente:

- I. Los plazos en que el asunto será analizado;
- II. Las facultades, competencias y procedimientos existentes, por parte de la autoridad, para resolver las cuestiones planteadas;

- III. Si los asuntos tratados son competencia de Dependencias de las Delegaciones, de la Administración Central, de entidades descentralizadas, de Gobiernos de otras entidades o de la Federación y,
- IV. Compromisos mínimos que puede asumir para enfrentar la problemática planteada (LPCDF, artículo 72, 2014).

Si bien, la LPCDF no dota a la celebración de la audiencia de algún carácter vinculatorio u obligatorio para la autoridad asistente; el artículo 73 señala:

Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el Jefe de Gobierno, el Jefe Delegacional o sus representantes, instrumentarán lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado. Para tal efecto, en la misma audiencia pública se designará al servidor o servidores públicos responsables de la ejecución de las acciones decididas, de acuerdo a sus atribuciones.

De ser necesaria la realización de subsecuentes reuniones entre la autoridad y la comunidad, se informará del o de los funcionarios responsables que acudirán a las mismas por parte del Jefe de Gobierno o del Jefe Delegacional (LPCDF, artículo 73, 2014).

Retomando a Pierry, el autor señala que la diferencia entre una audiencia pública y una encuesta pública, es que la encuesta difiere solamente por no ser oral, además de que se realiza por varios días, permite hacer expedientes y formular observaciones; sin embargo, es preferible que la audiencia pública permita la recepción de demandas, quejas propuestas, etc. De manera escrita: "Ello complementaría el impacto de la intervención oral en público con la mayor seriedad que siempre reviste un argumento escrito. Permite además una mejor ponderación de los elementos aportados, por parte de la Administración" (Pierry, 1990: 168).

La audiencia pública no se trata de una reunión, sesión con asistencia pasiva de la ciudadanía, sino por el contrario, la ciudadanía es parte interesada y activa; por otro lado, las autoridades responsables deben mostrar la suficiente voluntad política y poner disposición de los ciudadanos los recursos necesarios para atender sus demandas de la manera más efectiva. Cabe señalar que de manera similar que los recorridos delegacionales, la LPCDF no establece la frecuencia o las veces como mínimo o máximo para realizar las audiencias públicas, en particular, por parte de las autoridades facultadas para convocar a audiencia pública a los ciudadanos.

Por último, la LPCDF al no establecer temas, la obligatoriedad de las autoridades facultadas para convocar a audiencia pública, es necesario que LPCDF señale, con mayor claridad, evitar que se realicen audiencias públicas en tiempos de procesos o jornadas electorales con la finalidad de que se haga mal uso de este mecanismo como actos proselitistas o acto anticipados de campaña. De acuerdo con Pierry (1990), el principio básico de la audiencia pública es oír a los interesados.

c) Los recorridos del jefe delegacional

Finalmente, dentro de este grupo de mecanismos directos de participación ciudadana; otro instrumento de participación es el Recorrido del Jefe Delegacional.

En su artículo 74, la LPCDF señala:

Los recorridos de los Jefes Delegacionales son un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

La autoridad correspondiente, durante la realización de un recorrido, podrá acordar, basado en la necesidad y peticiones que oiga, que se realice una audiencia pública (LPCDF, 2014).

Además de lo que establece la LPCDF (2014); por su parte, el EGDF (2014) establece: "Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Jefes Delegacionales realizarán recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés" (EGDF, artículo 113, 2014).

La LPCDF en su artículo 75, señala los sujetos que podrán solicitar al Jefe Delegacional realizar un recorrido:

- I. La asamblea ciudadana, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas;
- II. Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social, y
- III. Los representantes de elección popular (LPCDF, artículo 75, 2014).

Similar a la audiencia pública, la LPCDF con respecto a los recorridos del Jefe Delegacional no contempla requisitos para solicitar un recorrido del jefe delegacional, como son la necesidad de reunir o apoyarse en un 4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el equivalente al 10 por ciento de los comités ciudadanos o al menos 8 consejos ciudadanos.

Sin embargo, con respecto a las características que debe presentar dicha solicitud sí contempla algunas disposiciones: "En toda solicitud de recorridos se deberá hacer mención del objeto y el lugar o lugares que deban ser visitados. La respuesta a las solicitudes de recorridos deberá hacerse por escrito señalando fecha y hora en la que se realizará el recorrido" (LPCDF, artículo 75, 2014).

Por otro lado, el resultado del recorrido delegacional, no contempla un carácter vinculatorio u obligatorio para el Jefe Delegacional; sin embargo, el artículo 76, señala: "Las medidas que como resultado del recorrido acuerde el Jefe Delegacional, serán llevadas a cabo por el o los servidores públicos que señale el propio titular como responsables para tal efecto; además, se harán del conocimiento de los habitantes del lugar por los medios públicos adecuados" (LPCDF, artículo 76, 2014). Además, de la posibilidad de que la autoridad correspondiente durante el recorrido pueda establecer acuerdos y considerar la posibilidad de realizar una audiencia pública (LPCDF, artículo 74, 2014).

A diferencia de la LPCDF (2014), el EGDF (2014) señala que los recorridos deberán hacerse periódicamente, sin embargo, no establece de manera exacta la frecuencia con que se deberán hacer estos recorridos por cada administración. Por otra parte, la autoridad delegacional tiene la facultad de realizar una audiencia pública, no obstante, la LPCDF (2014) no especifica si esta audiencia pública se realizará de acuerdo con lo normado por el propio instrumento.

Para Olvera el recorrido delegacional "[...] sólo ponen en contacto directo al funcionario con los ciudadanos en los individual, favoreciendo el peticionismo casi asistencialista y la expresión de conflictos" (2009: 12).

Para finalizar, cabe mencionar que el Jefe Delegacional debe interpretar este mecanismo como un espacio de retroalimentación frente a la ciudadanía; ya que no hay alguna norma que no permita que los recorridos delegacionales se conviertan en un acto de publicidad o promoción política, en otras palabras, no establece medidas o sanciones para aquellos Jefes Delegacionales que hagan cualquier otro uso que no sea el establecido en la LPCDF; además, no hay regulación alguna sobre su ejercicio en procesos electorales, por lo cual, es necesario que la LPCDF regule la frecuencia y el uso de los recorridos delegacionales como actos anticipados de campaña; por otra parte, la LPCDF no confiere al Jefe Delegacional hacer recorridos por decisión o voluntad propia; y no establece sanciones en caso de que el Jefe Delegación incumple en la realización o asistencia del recorrido así como los acuerdos que establece con los solicitantes.

2.4.2. Mecanismos de participación semidirecta en el D. F.

d) El Plebiscito

De acuerdo con Puertas (1998) el plebiscito se remonta al *plebiscitum* de la civilización y en las prácticas frecuentadas en Francia del siglo XIX. Según Puertas (1998) se han adoptado dos tendencias para definir el plebiscito; una que identifica al plebiscito con el referéndum y, la otra considera que tanto el plebiscito como el referéndum son dos mecanismos diferentes.

Se considera al plebiscito como un acto deliberación por parte de la ciudadanía en algún tema en específico sin la intervención por parte del gobierno; autores tales como Bobbio y Matteucci, citados por Puertas, consideran al plebiscito como “[...] «una votación popular sobre temas de relevancia popular», que se utiliza más frecuentemente para referirse a «pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales»” (Puertas, 1998: 80); esta noción establece la ausencia o la participación mínima por parte del Estado.

Por su parte, García-Pelayo, citado por Puertas, señala que el plebiscito “[...] «es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir... no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política»” (Puertas, 1998: 80). Esta definición podría señalarse como la diferencia entre el plebiscito y el referéndum en cuanto a su objeto de acción.

De manera similar, De Santo, citado por Camacho, el plebiscito es un: “Acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado [...] no afecta a actos de índole legislativa o normativa [...] Por lo que está asociado a actos de voluntad popular mediante los cuales el pueblo exterioriza su opinión sobre un determinado hecho de su vida política” (Camacho, 2011: 160).

De acuerdo con Aragón, citado por Carmona;

El plebiscito es la petición de la aprobación, o no, de un decreto gubernamental o de determinadas políticas generales de gobierno. Al igual que el referéndum puede ser vinculante o consultivo y, por lo tanto, en su operación posee características similares, pero al ser un pronunciamiento popular no constituye una expresión de la voluntad general, sino un instrumento de legitimación del Poder Ejecutivo, por lo que se considera una categoría independiente (Carmona, 2012: 44).

De acuerdo con la definición anterior, la práctica o el ejercicio del plebiscito se asocia con el autoritarismo o el totalitarismo; por tal razón, Rajland y Constante señalan: “El plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y, en consecuencia, un instrumento de democracia semidirecta, aunque pueda ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder autocrático” (1996: 131).

En cambio, una definición que versa en cuanto a utilidad del plebiscito es la propuesta por Biscaretti di Ruffia, citado por Carmona, quien considera, que el término plebiscito se debería de “[...] utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno —en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno—, es decir, sobre cuestiones no constitucionales ni legislativas, al reservar la denominación referéndum para la manifestación del cuerpo electoral respecto de un acto normativo” (Carmona, 2012: 45).

Finalmente, para Prud'homme “[...] sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía [...]” (2001: 25).

La definición del plebiscito varía en cuanto a su objeto de acción o utilidad; sin embargo, en su mayoría se coincide que el plebiscito es una consulta a la ciudadanía sobre temas de transcendencia nacional, y no sobre propuestas legislativas.

En este sentido, entre las principales características del plebiscito se distingue que es un instrumento que se realiza mediante una convocatoria, que a través del voto se dar una respuesta aun consulta sobre temas de interés y relevancia popular; sin embargo, este mecanismo puede ser convocado desde las autoridades como desde la ciudadanía, con el fin de tomar una decisión de acuerdo con los votos de la ciudadanía sobre el tema de interés. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 40 Diseño jurídico del Plebiscito	
Aspectos técnicos	Disposición legal
¿Quién solicita?	• El jefe de gobierno. • El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. • El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos. • Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales.
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.
Restricciones	• Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal; • Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, y • Los demás que determinen las leyes.
Aprobación	Jefe de gobierno.
Resultado	“Vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la décima parte del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal”.

Fuente: Elaboración propia con base en el formato planteado por Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández en *Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas*, 2013 y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 17-27, 2014.

En el caso del Distrito Federal, el plebiscito es un mecanismo de participación ciudadana que fue incorporada en la segunda ley de participación ciudadana en 1998.

De acuerdo con la definición técnica de plebiscito, la LPCDF en su artículo 17 señala: “El plebiscito es un 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” (LPCDF, artículo 17, 2014).

A diferencia del referéndum, el plebiscito es solicitado por el Jefe de Gobierno y no por la ALDF. Además, en su artículo 18 señala quienes pueden solicitar al Jefe de Gobierno convoque a plebiscito:

- El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
- El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos
- Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales

Sin embargo, dependiendo de quién sea el solicitante, se determinará una serie de requisitos que debe cubrir quien solicite el plebiscito. Véase el cuadro siguiente.

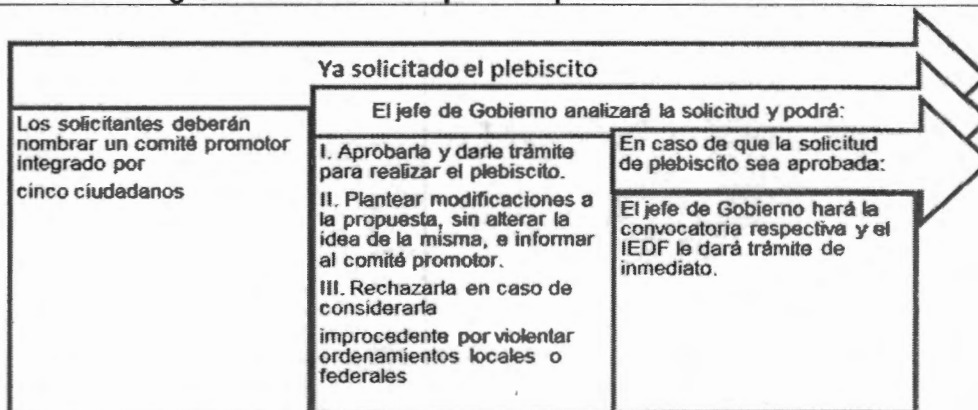
Cuadro 41	
Requisitos de la solicitud por actor convocante	
Solicitante	Requisitos
Ciudadanos en general	• Presentar solicitud por escrito. • Agregar un listado con el nombre y la firma así como la clave de la credencial de elector de cada una de las personas interesadas. Deben sumar por lo menos 0.4% de la lista nominal.
Comités ciudadanos	• Presentar solicitud por escrito. • Anexar la constancia de integración de al menos 10% de los comités ciudadanos de la ciudad. • En este caso, una vez recibida la solicitud, el jefe de Gobierno remitirá de forma inmediata al IEDF una copia, de tal forma que en un plazo máximo de 15 días se determine si se cumple con el porcentaje requerido
Consejos delegacionales	• Presentar solicitud por escrito. • Anexar el acta de las sesiones del Pleno donde por lo menos ocho de los 16 consejos ciudadanos delegacionales acordaron la solicitud.
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 18, 2014.	

Cabe señalar que la solicitud debe cumplir con una serie de disposiciones. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 42	
Información contenida en la solicitud	
Requisitos de la solicitud, LPCDF.	
Fracción I	El acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito, así como el órgano u órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser aprobado.
Fracción II	La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto se considera de importancia para el Distrito Federal y por las cuales debe someterse a plebiscito.
Fracción III	Cuando sea presentada por los ciudadanos, Comités o Consejos Ciudadanos, el Jefe de Gobierno solicitará la certificación al Instituto Electoral de que se cumplieron con los requisitos de procedencia de la solicitud.
Fracción IV	Los nombres de los integrantes del Comité promotor; así como un domicilio para oír y recibir notificaciones y,
Fracción V	En los procesos de plebiscito solo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector expedida por lo menos 60 días antes del día de la consulta.
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 19, 2014.	

De acuerdo con el IEDF (2012) en la figura siguiente, se muestra lo que se debe hacer después de presentar la solicitud conforme al artículo 18 de la LPCDF. Véase la figura siguiente.

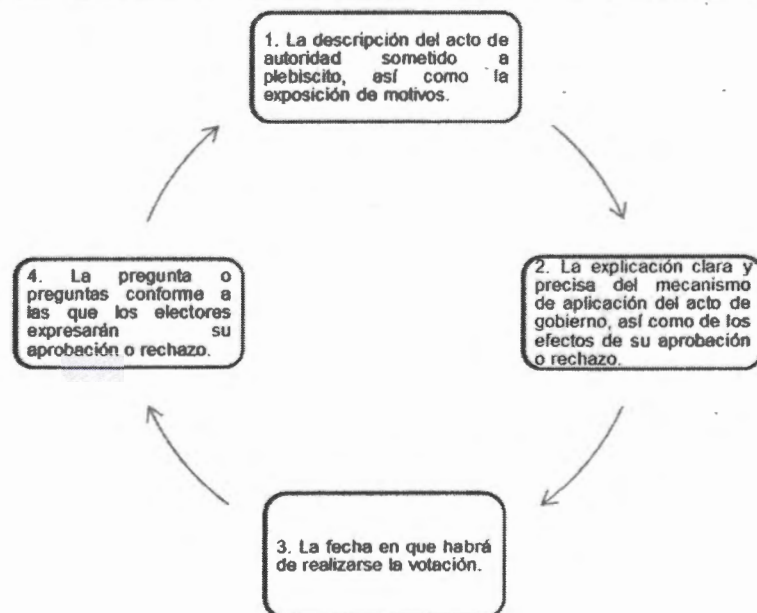
Figura 2
¿Qué debe hacer después de presentar la solicitud?



Fuente: Elaborado por el IEDF, 2012a: 32.

Por otro lado, el Jefe de Gobierno en un lapso de sesenta días podrá analizar dicha solicitud, y determinar su aprobación o rechazo; cabe mencionar que la LPCDF establece las características de la solicitud, en el caso de ser aprobada; en el artículo 21, señala que el jefe de gobierno iniciará en procedimiento de plebiscito mediante una convocatoria que deberá expedir en menos de noventa días antes de la realización. La convocatoria se hace del conocimiento al IEDF para que inicie el proceso plebiscitario. “Se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación y en al menos dos de los principales diarios de circulación en la Ciudad [...]” (LPCDF, artículo 21, 2014) y, deberá contener los siguientes elementos:

Figura 3
Contenido de la convocatoria para el proceso plebiscitario



Fuente: Elaborado por el IEDF, 2012a: 33.

Aunque la elaboración de la pregunta está a cargo del JGDF, éste puede auxiliarse en órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con el tema que trate el plebiscito (LPCDF, artículo 22, 2014).

Esta ley también exceptúa algunos temas en el cual no se podrá someter a plebiscito, como:

- I. Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, y
- III. Los demás que determinen las leyes (LPCDF, artículo 20, 2014).

También señala en sus artículos 23 y 24, instituye los supuestos bajo el cual no se podrá llevar a cabo un procedimiento de plebiscito; uno, cuando el año tenga verificativo elecciones de representantes populares.

Además no podrán participar en el plebiscito los ciudadanos que no posean una antigüedad con su credencial de elector sesenta días y estén registrados en la lista nominal antes del ejercicio plebiscitario.

Para la organización del plebiscito será el Instituto Electoral del Distrito Federal encargado de la organización y cómputo respectivo así como la emitirá la declaración de los efectos del plebiscito. Por su parte, el Tribunal Electoral del Distrito Federal será la institución encargada resolver las controversias que en el ejercicio plebiscitario genere (LPCDF, artículo 25 y 27, 2014).

Respecto a los efectos jurídicos del plebiscito, los resultados serán de carácter vinculatorio para el JGDF, en el caso de que algunas de las opciones obtengan la mayoría de la votación válidamente emitida y que corresponda cuando menos a la décima parte del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (LPCDF, artículo 26, 2014).

e) El referéndum

Este mecanismo es considerado como un mecanismo de democracia directa; de acuerdo con Farley, citado por Prud'homme, el referéndum es un mecanismo por el cual "[...] los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno [...]" (Prud'homme, 2001: 24-25).

Para otros autores como Butler y Ranney, citados por Prud'homme: "El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa" (Prud'homme, 2001: 25). Este concepto define la diferencia entre el plebiscito y el referéndum, mientras que el plebiscito se somete a consideración de la ciudadanía un tema de trascendencia, el referéndum es más específico en cuando al tema que sementera a referéndum pues el mecanismo se remite a la consulta en cuanto a los

actos legislativos, esto es, en la medida que sus resultados se pueden reflejar en la modificación de un ordenamiento jurídico.

Respecto a la diferencia entre plebiscito y referéndum, Gemma, citado por Eberhardt, “[...] sostiene que, en general, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, pudiendo solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término: el concepto de plebiscito se utilizó mayormente para indicar sucesos excepcionales, fuera de las previsiones constitucionales (donde las constituciones mencionaban con más frecuencia al referéndum)” (Eberhardt, 2007: 69).

En otras palabras; Cronin, citado por Prud’homme, en cuanto a los efectos jurídicos de referéndum, señala:

El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación (Prud’homme, 2001: 25-26).

De acuerdo con Cronin, dependiendo de la legislación en que este regulado el referéndum podrá ser de carácter vinculatorio o sólo consultivo.

A partir de la procedencia para realizar un referéndum, Butler y Ranney establecen una tipología respecto al referéndum. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 43 Tipología del referéndum a partir de su procedencia	
Tipo	Características
Referéndum controlado por el gobierno	“En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo”.
Referéndum exigido por la Constitución	“En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución”.
Referéndum por vía de la petición popular	“En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto”.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Prud’homme, 2001: 26-27.	

De acuerdo con Prud’homme, cada tipo de referéndum “[...] tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular” (Prud’homme, 2001: 27).

En este sentido, el referéndum controlado por el gobierno es el más común, ya que permite al gobierno definir las reglas y, por lo general, los resultados de este tipo de mecanismo son indicativos, en consecuencia, el gobierno tiene la posibilidad de ampliar sus límites de actuación política (Prud'homme, 2001). "Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación" (Prud'homme, 2001: 27).

Por el contrario, los otros dos tipos de referéndum disminuyen los límites de actuación política por parte del gobierno, por lo cual los ciudadanos adquieren mayor inclusión en el proceso de elaboración de leyes. De acuerdo con Prud'homme estos dos tipos de referéndum "[...] confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes" (Prud'homme, 2001: 27).

Prud'homme (2001) considera que uno de los aspectos que puede influir en el ejercicio de estos tipos de referéndum es el establecimiento de una mayoría; en consecuencia, esta mayoría puede agilizar o, en su defecto, obstaculizar el debido proceso legislativo.

Por su parte, Eberhardt de acuerdo con Lijphart, el referéndum permite a la ciudadanía influir en los procesos legislativos, es decir la facultad de aprobación de leyes no recae absolutamente en un órgano legislativo; en este sentido, la ciudadanía puede aprobar o rechazar proposiciones de ley mediante un proceso de elección (Eberhardt, 2007). En este contexto, Lijphart señala, "[...] un referéndum puede ser prohegemónico o antihegemónico, según sean sus consecuencias de apoyo o rechazo al régimen. La mayoría de los referendos son controlados (convocados por el gobierno) y prohegemónicos" (Eberhardt, 2007: 68).

Por otra parte, Eberhardt señala:

Otras clasificaciones posibles son: referidas a la eficacia normativa: constituyente (aprobación de una constitución), constitucional (revisión de la Constitución), legislativo o administrativo (concerniente respectivamente a leyes o a actos administrativos); referidas a la eficacia territorial: nacionales o locales; y según su mayor o menor necesidad de la intervención popular: facultativo (tal intervención puede faltar sin que dicha falta tenga consecuencias sobre el acto) u obligatorio (si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto) (Eberhardt, 2007: 68-69).

En cambio, Carmona señala:

El referéndum es una institución política mediante la cual el pueblo opina sobre algún asunto, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes

elegidos en asambleas constituyentes o legislativas. Si bien se discute la naturaleza jurídica de esta forma de participación en la formulación de la Ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, la doctrina se inclina por estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella (2012: 43).

De acuerdo con lo mencionado, el resultado de la votación puede tener efectos jurídicos si el mecanismo es vinculante o consultorio. En el caso de ser vinculante, sus efectos jurídicos serán de carácter obligatorio para el órgano legislador; por el contrario, de ser consultorio, sus efectos jurídicos quedaran sujetos a la voluntad e interpretación del órgano legislador (Carmona, 2012). En este sentido: "Su obligatoriedad se basa en el coste político que supondría no obedecerlo y no en una exigencia legal preestablecida por ello, los gobiernos suelen respetar los resultados de estos fallos cuando los índices de participación son representativos" (Carmona, 2012: 44).

Finalmente, de acuerdo con Carmona, en el referéndum se puede distinguir tanto su objeto como su utilidad:

El referéndum por su objeto, puede ser constitucional o legal. Por su fundamento es preceptivo, si la causa de su celebración es la exigencia de un ordenamiento; y facultativo, si el motivo es la convocatoria para crear un determinado órgano. Según los efectos jurídicos será decisorio cuando el resultado de la consulta es vinculante; consultivo, si sólo significa la manifestación de la voluntad general, pero no una obligación; constitutivo o de ratificación, cuando por medio de ese ejercicio se aprueba una disposición; y, abrogativo, si el efecto es la derogación de un precepto.

El referéndum tiene una utilidad adicional, cuando se requiere que una reforma de la Constitución posea un mayor rango de legitimidad. Es decir, que involucre no sólo la voluntad de la representación nacional, sino un consenso de la propia sociedad y, concretamente, cuando se refiere a la posibilidad de modificar partes significativas de la norma fundamental, como son los principios fundamentales o los rasgos definidores de la forma de Estado (Carmona, 2012: 44).

Cabe mencionar que los matices entre referéndum y plebiscito son fundamentalmente de carácter formal e histórico y no sustancial. Por tal razón, se diversifican principalmente en que en el primero se consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, mientras que el segundo someta consulta a la ciudadanía actos legislativos.

En el caso del Distrito Federal, la LPCDF en su artículo 28 define: "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" (LPCDF, artículo 28, 2014). Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 44	
Diseño institucional del Referéndum	
Aspectos técnicos	Disposición legal
¿Quién solicita?	• Uno o varios diputados y legisladores ALDF. • 0.4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF. • El equivalente al 10% de las Comités Ciudadanos. • Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.
Requisitos	• Indicación precisa de la ley o decreto y que artículos. • Exposición de motivos. • Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector.
Restricciones	• 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.
Aprobación	Las Comisiones de la ALDF para calificar los requisitos y las 2/3 partes del pleno aprueban, modifican o rechazan.
Resultado	No vinculante

Fuente: Elaboración propia con base en el formato planteado por Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández en *Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas*, 2013; y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 30, 31, 34 y 37, 2014.

En su artículo 29 señala: "Es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes" (LPCDF, 2014).

Sin embargo, en su artículo 30, fracción II, señala quienes podrán solicitar la realización de un referéndum; la LPCDF establece;

- El 0.4% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores,
- El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos o
- Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Sin embargo, a partir del actor convocante que solicite el ejercicio del referéndum, la LPCDF establece una serie de requisitos de procedencia adicionales a los antes mencionados. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 45	
Requisitos de procedencia en la solicitud por actor convocante	
Solicitante	Requisitos
Ciudadanos	Si la interesada fuera la ciudadanía, deberá anexar a su solicitud un listado con nombres, firmas y claves de credenciales de elector, cuya validación realizará el IEDF, el cual establecerá los sistemas de registro de iniciativas, los formularios y los dispositivos de verificación que procedan.
Comités ciudadanos	Si los interesados fueran los comités, deberán adjuntar las constancias de mayoría correspondientes.
Consejos ciudadanos delegaciones	Anexar a la solicitud de referéndum el acta de asamblea en la que por lo menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales acordaron la solicitud.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 30, fracción II, 2014.

Cualquiera que sea el actor social solicitante, se deberá nombrar un comité promotor integrado por cinco personas (LPCDF, artículo 30, fracción II, 2014).

En cambio, sí el convocante es uno o varios diputados de la ALDF: “La solicitud de los legisladores se podrá presentar en cualquier momento del proceso legislativo, pero siempre antes de la aprobación de la ley o decreto” (LPCDF, artículo 30, fracción I, 2014).

La LPCDF, señala los requisitos que debe contar toda solicitud de referéndum. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 46	
Requisitos de procedencia de la solicitud del Referéndum	
LPCDF, artículo 31	Elementos que debe contener la solicitud
Fracción I	“La indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, del o de los artículos que se proponen someter a referéndum”.
Fracción II	“Las razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía, previa a la entrada en vigor del acto legislativo”.
Fracción III	“Nombre, firma y clave de credencial de elector de los solicitantes”.
Fracción IV	“Nombre y domicilio de los integrantes del Comité promotor” [...].
<i>Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 31 de la LPCDF, 2014.</i>	

La LPCDF instituye que ningún servidor público podrá intervenir en el proceso; de tal manera, que sólo podrá participar en calidad de ciudadano (LPCDF, artículo 31, fracción VI, 2014). En el caso, de que la solicitud sea presentada por los ciudadanos o los órganos de representación ciudadana será el IEDF el órgano que podrá certificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia (LPCDF, artículo 31, fracción V, 2014).

Una vez garantizada la autenticidad de los requisitos de procedencia, las comisiones de la ALDF respectivas harán una calificación de dicha propuesta, el cual su dictamen será enviado al Pleno para su pronta aprobación, modificación o rechazo (LPCDF, artículo 31, fracción VI, 2014). “El procedimiento de referéndum deberá iniciarse por medio de la convocatoria que expida la Asamblea Legislativa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos dos de los principales diarios de la Ciudad de México, en el término de treinta días naturales antes de la fecha de realización del mismo” (LPCDF, artículo 32, 2014). La convocatoria que expida la ALDF contendrá una serie de requisitos para su publicación. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 47	
Contenido de la convocatoria para el ejercicio del Referéndum	
Fracción I	“La fecha en que habrá de realizarse la votación”;
Fracción II	“El formato mediante el cual se consultará a las y los ciudadanos”;
Fracción III	“La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum”;
Fracción IV	“El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos, y”
Fracción V	“La presentación de los argumentos a favor y en contra de la ley o decreto sometidos a referéndum”.
<i>Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 33, 2014.</i>	

Además, de los temas por los cuales no podrán someterse a referéndum, también la LPCDF señala que en los años que tengan verificativo elecciones de representantes populares no podrá realizarse el ejercicio de referéndum; también los ciudadanos que no cuenten con credencial expedida sesenta días antes del procedimiento de referéndum y que no estén inscritos en la lista nominal no podrán participar en el proceso (LPCDF, artículo 35 y 36, 2014).

Respecto a la organización y resolución de controversias que se generen en el ejercicio de referéndum, el IEDF será la institución que realizara los trabajos de organización, cómputo y la podrá emitir los resultados definitivos a la ALDF. Por su parte, el TEDF será la institución encargada de resolver las controversias que generen el ejercicio de referéndum (LPCDF, artículo 36, 2014).

Con base a las características mencionadas, la LPCDF cuenta con un referéndum consultivo, ya que sus resultados no son de carácter vinculatorio y sólo servirán como elementos de valoración por la autoridad convocante. Además, es un mecanismo mayormente controlado por parte de las autoridades.

f) La consulta ciudadana

De acuerdo con Montburn la consulta ciudadana: “Es el mecanismo en función del cual determinadas decisiones son previamente consultadas con la población del municipio, a fin de que esta se exprese por sí o por no respecto a las mismas. La consulta, es normalmente ‘no vinculante’, es decir, que su resultado no obliga jurídicamente a los gobernantes, aunque tiene obviamente un fuerte valor de compromiso político” (2002: 3).

Por su parte, Bogdanor, citado por Eberhardt, “[...] desde una visión sobradamente optimista, sirve para reparar los pecados de acción de la Asamblea Legislativa” (Eberhardt, 2007: 68).

En el caso del Distrito Federal, el mecanismo implica un acto de convocatoria; sin embargo, se hace alguna distinción a partir de la figura que convoca a una la consulta. En algunos casos se consulta con el fin de votar por las opciones propuestas para refrendar una decisión con la opinión del pueblo. “Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, el que puede ser consultivo o decisorio. En algunas legislaciones, se concibe que la iniciativa de la convocatoria sea también una decisión de la ciudadanía (referéndum no controlado)” (Eberhardt, 2007: 68).

La consulta popular, o ciudadana es un instrumento mediante la cual se plantea una pregunta o cualquier otro medio mecanismo de consulta de carácter general sobre un asunto de trascendencia por parte de los convocantes; de acuerdo al objeto de acción de la consulta puede distinguirse del referéndum y el plebiscito. Si bien en el caso del referéndum y plebiscito se considera que son mecanismo de consulta. El primero, sus efectos jurídicos pretenden aprobar, derogar, abrogar, modificar, reformar un acto

legislativo; en el caso del Distrito Federal no tendrá un carácter vinculante. El segundo, podrán someterse temas de trascendencia sin que los resultados de plebiscito no son de carácter vinculatorio. En ambos casos, la consulta ciudadana y el plebiscito y sus resultados serán tomados en cuenta por las autoridades como elementos de valoración y juicio; sin que necesariamente, existan efectos jurídicos a no ser por la voluntad de las autoridades.

La LPCDF establece en su artículo 47, que 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 (LPCDF, 2014).

De acuerdo con el diseño jurídico de la LPCDF, existe una mayor apertura en la consulta ciudadana en cuanto a los sujetos que podrán someter a consulta cualquier tema de interés e impacto en el Distrito Federal. Pues en el caso del plebiscito y del referéndum establece quiénes y quién tiene como facultad preferente solicitar el ejercicio de los respectivos mecanismos. En el caso del plebiscito, tiene facultad preferente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aunque también puede ser solicitado por al menos el 0.4 por ciento de los ciudadanos, 10 por ciento de los Comités Ciudadanos y alumnos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Para el referéndum, se señala que es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —en cuanto al ejercicio legislativo—, también puede ser solicitada por el 0.4 por ciento de los ciudadanos, 10 por ciento de los Comités Ciudadanos y al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, además de que los diputados locales podrán solicitar a la ALDF la realización del referéndum. Sin embargo, en el caso de la consulta ciudadana existe una mayor apertura en cuanto los actores que podrán solicitar la realización de la consulta. De acuerdo con la LPCDF, podrá ser solicitada por el Jefe de Gobierno, los Jefes delegacionales, las Asambleas Ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo y Consejos Ciudadanos en un proceso de colaboración (LPCDF, artículo 47, 2014).

Cabe señalar, que a diferencia del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, la consulta ciudadana no establece restricciones en cuando a los temas que pueden o no ser sometidos a consulta, pues se puede solicitar a consulta cualquier tema siempre y cuando éste sea de impacto y trascendencia de la Ciudad de México; por lo tanto, la LPCDF no establece qué medidas o parámetros se tomaran en cuenta para determinar el impacto o trascendencia de un tema en específico; en consecuencia, queda en la voluntad de las autoridades aprobar o rechazar la realización de convocar a los ciudadanos a una consulta ciudadana.

Por último, los resultados de la consulta ciudadanía no tiene un carácter vinculatorio como el plebiscito. La LPCDF en su artículo 50, señala que el resultado sólo será un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante, es decir, sólo tendrá un carácter consultivo; en otras palabras, un ejercicio de recepción de opinión, un mecanismo de control adicional para los convocantes de la consulta ciudadana; este mismo artículo establece que después de noventa días la autoridad convocante deberá informar de que manera el resultado de la consulta, en que caso de que el resultado no corresponda a las acciones de la autoridad esta deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones (LPCDF, artículo 50, 2014).

g) La rendición de cuentas

De acuerdo con Ackerman (2006) la celebración de elecciones periódicas en una democracia es un elemento necesario más no suficiente; y en estos procesos comúnmente la comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos no siempre es positiva. En este sentido, “[...] la participación ciudadana constituye la clave del combate a la corrupción, el mejoramiento de la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia en la actuación gubernamental” (2006: 12). A partir de un significado más etimológico, la rendición de cuentas, de acuerdo con Ugalde,

[...] es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”.

Accountability se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”.

En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica que es central para las democracias representativas con separación de poderes, como es el caso de México (Ugalde, 2002: 11).

Por su parte, Gerardo Bonilla de acuerdo con Schedler, señala que la rendición de cuentas se compone de dos elementos: *answerability* y *enforcement*. “El primero hace referencia a la obligación que los políticos y funcionarios tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo con la capacidad de sanción a la que pueden ser

sometidos los políticos y funcionarios que no acaten la ley respectiva a sus funciones públicas” (Bonilla, 2005: 6).

De acuerdo con Bonilla, la rendición de cuentas varía su significado a partir del tipo de democracia que la defina; sin embargo, en cada una, la rendición de cuentas exige cierto grado de influencia de la ciudadanía en el gobierno. En este contexto: “Dicha influencia puede ser en la formación del gobierno o en su desempeño pero siempre tiene como objetivo tener un mejor órgano gubernamental o lo que Ackerman (2004) llama ‘buen gobierno’” (2005: 6).

Bonilla, considera que estas concepciones son muy minimalistas:

Los políticos y funcionarios sólo deben acatar las obligaciones sobre la función pública que contempla la ley. Deben informar cuando les corresponda y evitar incurrir en actos de corrupción o de lo contrario serán sancionados de acuerdo a su cargo y a la falta cometida. En esta visión no está presente la participación ciudadana en la vigilancia y procuración del buen gobierno o la intención del funcionario de informar aún en casos no previstos por la ley (Bonilla, 2005: 6).²²

En este sentido, Ackerman considera que la rendición de cuentas es un “[...] proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes” (Ackerman, 2006: 12).²³

En cambio, Carlos Ugalde de acuerdo con Delmer define la rendición de cuentas como “[...] la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia” (Ugalde, 2002: 12). Este significado otorga un carácter obligatorio en la rendición de cuentas; sin embargo, existen legislaciones en el cual se determina los sujetos obligados a rendir cuentas o, en su defecto, la información que será pública o no a la ciudadanía por motivos, por ejemplo, de seguridad nacional.

Ackerman (2006) considera que la rendición de cuentas es mucho más que sumas y restas bien hechas o, en su caso, permitir el acceso a la información. En este contexto, Ackerman (2006) señala que autores como Behn y Schedler, en esencia definen a la rendición de cuentas como castigo; Ackerman señala que la definición de Schedler incorpora conceptos clave como información, explicación e instituciones de rendición de cuentas. El concepto de instituciones de rendición de cuentas exige una dependencia que vigile y supervise al sujeto obligado a rendir cuentas. “No basta con

²² “Debido a esto último Ackerman (2004) introducirá la receptividad (*receptiveness*) como tercer elemento que hace alusión a la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas” (Bonilla: 2005: 6).

²³ Ackerman señala que existen tres amenazas que atentan en la construcción de un Estado democrático y eficaz. La corrupción el clientelismo y la captura. Estos elementos van más allá del desvío de recursos para el beneficio privado (2006).

que los burócratas abran sus libros de contabilidad para que los que deseen puedan revisar sus informes. Los servidores públicos deben informar activamente y, en su caso, explicar y justificar lo que están haciendo en un lenguaje comprensible y accesible a los ciudadanos” (Ackerman, 2006: 15).

Para McLean, citado por Ugalde, la rendición de cuentas es “[...] el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (Ugalde, 2002: 12).

En este sentido, para la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, CITCC (2008) la rendición de cuentas puede definirse como la obligación legal y ética de los políticos y servidores públicos de informar a otro sobre sus decisiones y justificarlas, lo que incluye la posibilidad de que sean sancionados. Los tres elementos esenciales de la rendición de cuentas son la información, la justificación y la sanción.

Por otro lado, Isunza y Olvera (2004) consideran la existencia de tres dimensiones en el proceso de la rendición de cuentas:

En primer lugar, la dimensión informativa en la cual se desarrolla una narrativa de hechos realizados en el ejercicio de la función pública. En segundo término se encuentra la dimensión explicativa en la cual se presentan las razones que dieron origen a las acciones de los funcionarios con el fin de justificarlas y de posibilitar la formación de juicios por parte de la ciudadanía. De este modo, la dimensión exigitiva en la cual se reconoce la buena labor o se penalizan las acciones incorrectas. Cabe señalar que la sanción puede ser social o legal dependiente si se lleva a cabo desde la ciudadanía o por alguna institución del Estado (Isunza y Olvera, 2004).

De acuerdo con García y Cobos (2005) no existe un solo tipo de rendición de cuentas, sin embargo, estos autores señalan que se pueden distinguir cinco modalidades.

- Rendición de cuentas *horizontal*, remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado.
- RdC *vertical*, en la que la sociedad controla las acciones del Estado.
- RdC *internacional*, que se efectúa cuando actores sociales y redes internacionales de vigilancia, realizan escrutinio a los organismos multilaterales y a las políticas públicas que se realizan en estas instancias.
- RdC *social*, consiste en el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas sobre las autoridades políticas.
- RdC *transversal*, que se efectúa a través de instituciones de Estado “ciudadanizadas” y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen control de funcionarios públicos (García y Cobos, 2005: 109).

Sin embargo, a partir de la rendición de cuentas de la sociedad para la sociedad surge la “rendición de cuentas civil o intra-social”. De acuerdo con García y Cobos (2005) es un acto de congruencia entre los actores sociales que exigen rendición de cuentas y transparencia. Este acto de congruencia, debe manifestarse en dos direcciones:

- Hacia los grupos de interés o unidireccional, es decir, la rendición de cuentas hacia los donantes, miembros de la organización, beneficiarios y a todas las personas que comulgan —pasiva o activamente— con la causa.
- Multidireccional o integral, que consiste en rendir cuentas al gobierno, redes y confederaciones de organizaciones y a la sociedad en general (García y Cobos, 2005: 109).

Por otro lado, en el esfuerzo por proporcionar una tipología de la rendición de cuentas, la CITCC (2008) señala que a partir del sujeto a quien se le informa, o a quien se le rinde cuenta se puede establecer una tipología. La CITCC (2008) distingue las siguientes: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) la rendición de cuentas horizontal; 3) la rendición de cuentas diagonal; y 4) la rendición de cuentas social.

La rendición de cuentas vertical es el más común de todos los mecanismos y se encuentra en cualquier país que pueda ser catalogado como democrático. Se trata de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno. Este mecanismo posibilita que los políticos tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía y se vean obligados a informar sobre las acciones realizadas durante su gestión gubernamental.

Bonilla (2005) considera que este tipo rendición de cuentas es un mecanismo necesario pero no suficiente pues tiene severas fallas que necesitan ser complementadas con otros mecanismos. Desde nuestro punto de vista, este tipo de rendición de cuentas supone la existencia de una buena voluntad por parte de la autoridad gubernamental de rendir cuentas; en este sentido, la presentación de informes anuales han sido mecanismo que describen las acciones del gobierno en un determinado periodo; sin embargo, estos informes son utilizados frecuentemente como mecanismos de propaganda, en este contexto, dicha información expuesta por el gobierno comúnmente carece de severidad o una autoridad externa que de fe del contenido que guardan los informes de gobierno.

De acuerdo con Ackerman, citado por Bonilla, la rendición de cuentas horizontal implica que “[...] les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo estado” (2005: 7). Se trata de un tipo de rendición de cuentas intra-estatal que remite a la idea de pesos y contra pesos entre los poderes del Estado.

En la opinión de O’Donell, citado por Bonilla, este mecanismo requiere, “[...] la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el

contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos" (Bonilla, 2005: 8).

Ejemplo de estos mecanismos son: las instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos, todos los tipos de contraloría que se encuentran de las distintas dependencias de la estructura gubernamental, órganos del poder legislativo que le dan seguimiento a las acciones del Ejecutivo, organismos gubernamentales creados para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, etc.

Cabe aclarar que la sola existencia de este tipo de instituciones estatales no garantiza la efectividad de la rendición de cuentas. Al respecto de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas horizontal O'Donnell, citado por Bonilla, considera que: "En la poliarquía, la expectativa de la existencia de un grado razonablemente alto de *accountability* horizontal se desprende de la convergencia, aunque desde diferentes perspectivas y con diferentes énfasis, de —especialmente— el liberalismo y el republicanismo en la afirmación de la necesidad de cierto tipo de *imperi de la ley*" (Bonilla, 2005: 8). Mientras, que con respecto a la eficiencia de dichos mecanismos Bonilla de acuerdo con O'Donnell nos recuerda que: "Una *accountability* horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas sino de *redes de agencias* que incluyen en su cima, porque es allí donde 'cierra' con la última palabra todo sistema legal constitucional, cortes (incluidas las supremas) comprometidas con esa *accountability*" (Bonilla, 2005: 8).

La rendición de cuentas diagonal o transversal, la ciudadanía sería el sujeto o institución guardián del efectivo uso de los recursos del Estado. De acuerdo con Ackerman la ciudadanía transversal, citado por Bonilla, "[...] quiebra el monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos" (Bonilla, 2005: 8). Bonilla (2005) señala que los Consejos Ciudadanos pueden asumir funciones de auditoría sobre el ejercicio fiscal por parte del gobierno.

Finalmente, la rendición de cuentas social, Bonilla de acuerdo con Ackerman considera que este tipo de rendición de cuentas es impulsada por la sociedad mediante la presión social hacia el aparato gubernamental (2005).

Ackerman, citado por Bonilla, señala que hay dos campos sobre los cuales se debe rendir cuentas: la rendición legal de cuentas y la rendición de cuentas sobre los resultados.

La primera, la *rendición legal de cuentas* significa tener perfectamente controlados a los funcionarios públicos, cerciorándose de que éstos respeten el orden jurídico tanto en sus labores administrativas como en su relación con la sociedad en general. La *rendición de cuentas sobre los resultados*, a su vez, tiene que ver con la implementación exitosa de políticas diseñadas para el beneficio del público en general, con un énfasis particular en las políticas que atienden las necesidades de los pobres. El primer tipo de responsabilidad tiene que ver

con el acatamiento del orden jurídico y con la prevención de abusos en los cargos públicos; el segundo, con asuntos referentes a la eficiencia, la efectividad y la equidad (Bonilla, 2005: 9).

De acuerdo con el IEDF, la rendición de cuentas es una “[...] forma de fortalecer la gestión de los gobiernos y coadyuva a que la ciudadanía recupere la credibilidad y la confianza en sus instituciones” (2012a: 46).

Por su parte, la LPCDF señala en su artículo 54 que:

[...] los habitantes de la ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades señaladas en las fracciones I a III del artículo 14 de esta ley, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal (LPCDF, 2014).

A partir de lo que señala el artículo 54, considero la existencia de una dimensión informativa, exceptuando la dimensión explicativa y exigitiva, debido a que no hay artículo que señala la necesidad de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegaciones expongan y argumenten sus decisiones. Por otro lado, y a diferencia de otros mecanismos, no existe una figura institucional que resuelva las irregulares que pueda manifestar la ciudadanía.

Cuando se trate de la aplicación de los recursos públicos establecidos en los artículos 83 y 84 de la presente ley, los órganos político administrativos deberán enviar a cada comité ciudadano y consejo de los pueblos a través de su coordinador, un informe pormenorizado sobre el ejercicio del presupuesto participativo, el cual deberá ser enviado en un plazo no mayor a treinta días naturales posterior a su ejecución.

Los informes generales y específicos a que se refiere este artículo se harán del conocimiento de los Comités y Consejos Ciudadanos (LPCDF, artículo 52, 2014).

De manera general, destaco las características principales de la rendición de cuentas en la LPCDF. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 48	
Diseño y propósito de la rendición de cuentas	
Autoridades responsables	Características generales
El jefe de Gobierno,	Los informes a que se refiere la rendición de cuentas se harán del conocimiento de los Comités ciudadanos y los Consejos ciudadanos delegacionales.
Diputados integrantes de la	Si de la evaluación que haga la ciudadanía, por sí o a través de las asambleas ciudadanas, se presume la comisión de algún delito o irregularidad

De igual manera se procederá en caso de que las autoridades omitan el cumplimiento de sus obligaciones.

Jefes delegacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 54 y 55 de la LPCDF, 2014.

Finalmente, la LPCDF, en su artículo 55, establece la facultad que tienen los ciudadanos de denunciar delitos o irregularidades ante las autoridades competentes. Por último, de acuerdo con el IEDF:

Un buen ejemplo de participación ciudadana es el *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Existe claridad en la razón por la que se crea dicho mecanismo y cuáles son sus funciones. Asimismo se especifican, también con claridad, cuáles son los requisitos para participar en el comité de seguimiento. Este ejemplo adquiere especial relevancia porque, según los especialistas, muchos otros mecanismos locales y federales se han limitado a abrir la invitación y la participación a “miembros reconocidos de la sociedad”, siendo que en este caso se encuentra abierta la posibilidad de participación de la ciudadanía en general (2012a: 46).

h) La difusión pública

Braulio Vargas (2004) señala que la difusión es una etapa fundamental en el proceso de desarrollo de políticas públicas, dicho autor considera que la difusión debe cumplir con dos objetivos:

Por un lado, la difusión debe realizarse en la etapa inmediata anterior y durante la implementación de las actividades proyectadas y debe cubrir de manera amplia tanto el interior de la institución pública (a fin de inspirar la adhesión) como el exterior (para que sus beneficiarios, los ciudadanos, entiendan su objetivo e implicancias y se sientan motivados a participar). Por otro lado, la difusión debe extenderse más allá de la etapa de ejecución (implementación y operación) para incluir la evaluación de las actividades previamente comunicadas y, de ser necesario, su corrección. Como resultado de esta etapa, las actividades son comunicadas de manera transparente (decisiones y acciones) (Vargas, 2004: 58).

Por su parte el IEDF, señala que la difusión pública, es “[...] el mecanismo a través del cual las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal se obligan a difundir por medio de un programa semestral las acciones y funciones a su cargo” (2012a: 48).

La LPCDF señala: “Las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las

acciones y funciones a su cargo en los términos de este Capítulo” (LPCDF, artículo 56, 2014).

Para dicho programa semestral la autoridad a quien se le confiere la facultad de aprobación es al Jefe de Gobierno, de tal manera éste puede tomar en cuenta las opiniones de los Jefes Delegacionales, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y los Comités Ciudadanos, y contendrá información sobre los planes, programas, proyectos y acciones a cargo de la Administración Pública. En ningún caso los recursos presupuestarios se utilizarán con fines de promoción de imagen de servidores públicos, partidos políticos o integrantes a puestos de elección popular (LPCDF, artículo 57, 2014).

Aquellas obras que impliquen más de una demarcación territorial, la difusión estará a cargo de las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal (LPCDF, artículo 58, 2014).

Si bien los recursos presupuestarios no pueden utilizar con fines de promoción de imagen por parte de los servidores públicos, la LPCDF no contempla a ninguna institución u otra dependencia que además de evaluar la aprobación del programa semestral, señalan las medidas para sancionar aquellos servidores públicos que utilicen este mecanismo como medio de publicidad.

En su artículo 59: “Las comunicaciones que emitan las autoridades administrativas conforme a este capítulo, no tendrán efectos de notificación para ningún procedimiento administrativo o judicial” (LPCDF, artículo 59, 2014).

Finalmente, en su artículo 60: “La difusión se hará vía los Comités y Consejos Ciudadanos, a través de los medios informativos que permitan a los habitantes de la demarcación territorial tener acceso a la información respectiva. Esta disposición también aplicará para cuando se trate de obras o actos que pudieran afectar el normal desarrollo de las actividades en una zona determinada o de quienes circulen por la misma” (LPCDF, artículo 60, 2014).

Como se observa en los artículos 59 y 60 contemplan algunas de las características y procedimientos por el cual se difundirá el programa semestral, en este caso será a través de los órganos de representación ciudadana los comités y consejos ciudadanos. Pero no se establecen las medidas que puedan sancionar a los funcionarios que hagan mal uso de este mecanismo o con fines distintos a la que determina la ley.

Sin embargo, y de acuerdo, con el IEDF (2012a), aunque este mecanismo señala la obligatoriedad que tienen las autoridades locales en la difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo, en tanto, su ejecución, cumplimiento y sanción, dependen de la voluntad política de dichas autoridades locales; así como también, este mecanismo, depende de la voluntad, interés y exigencias que manifieste la ciudadanía a través de los órganos de representación ciudadana, para conocer e involucrase de

manera más directa en el seguimiento de las obras, proyectos y programas que puedan afectar o no su entorno.

Por lo mencionado, la difusión del programa semestral no debe utilizarse como un mecanismo de propaganda política. El uso apropiado de este mecanismo debe contribuir al acceso a la información de los ciudadanos con respecto a las obras o proyectos que se realizarán en sus demarcaciones territoriales, además este mecanismo contribuye para evitar el ocultamiento de la información pública por parte de las autoridades y funcionarios involucrados.

2.4.3. Espacios y formas organizativas de participación ciudadana en el D. F.

i) La colaboración ciudadana

Si bien no hay una definición propia de la colaboración ciudadana como mecanismos de participación ciudadana, su explicación estará basada como un proceso, en el cual las autoridades intentan asociarse con los ciudadanos para compartir desde responsabilidades, conocimientos y diversidad de ideas.

En este sentido, la inclusión de los ciudadanos se debe contar con la capacidad, conocimientos, aptitudes necesarias para poder incidir en la gestión pública de manera efectiva frente a la resolución de problemáticas concretas, por tal razón, el ejercicio de este mecanismo debe aprovechar el potencial de la colaboración de la ciudadanía.

De acuerdo con Mariñez, autores como Harrison, Santiago Guerrero, Burke y Cook, citados por Mariñez, consideran que la participación colaborativa difiere de las formas clásicas de participación por la desconexión con la hechura en las tomas de decisiones,

[...] afirman que la deliberación y participación debe dar la oportunidad para el intercambio de visiones con el objeto de determinar el curso de acción, dicho de otra manera, sería asegurar que diversos puntos de vista de ciudadanos, grupos civiles y actores no gubernamentales sean incorporados a la acción del gobierno. Es decir, que la participación colaborativa se da en el momento en que los individuos son parte integrante, con su *expertise*, junto con el gobierno en el proceso de la hechura de las decisiones para generar soluciones que luego serán implementadas (2013: 4).

De acuerdo con Freddy Mariñez, la colaboración ciudadana se entiende,

[...] como la acción por medio de la cual se dirimen problemas específicos para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (colaboración en el proceso y hechura de la política pública y decisión pública). Así entonces, al hablar de las decisiones públicas, estamos ubicando la participación en el sentido de tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. De esta manera, la participación es sinónimo de

intervención, de interés, de preocupación que supone un plus de voluntad, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a un municipio, a una entidad federal, a un país (2013: 6).

Por lo tanto, un sistema que se considere democrático debe de mantener una relación más inclusiva y transparente entre ciudadanos y gobierno; de tal manera, que el gobierno debe orientar su trabajo hacia las prioridades de la ciudadanía, para ello se tendrá que incorporar a la ciudadanía en un proceso interactivo de gestión pública. En ese sentido, Vigoda, citado por Mariñez, sugiere:

[...] la necesidad de un modelo mejorado de colaboración en el que los ciudadanos y los administradores públicos sean socios. Bajo el modelo *ciudadano como socio*, las agencias del gobierno son responsables de definir los objetivos estratégicos y el empoderamiento de los ciudadanos a través de la formación y la coordinación de las actividades voluntarias ciudadanas. Responsabilidades ciudadanas incluyen la participación activa en la gestión de sus vidas y la gestión de sus comunidades en lo personal, grupal o institucional, dando voz a la crítica constructiva y la participación en el discurso, y socializando con otros [...] sobre el valor de la responsabilidad compartida (Mariñez, 2013: 7).

Para el caso de la Ciudad de México, Olvera señala que este mecanismo “[...] es simplemente una forma de institucionalizar acciones de beneficio público propuestas desde la sociedad civil” (2009: 11).

La LPCDF en su artículo 51 establece:

Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (LPCDF, artículo 51, 2014).

Hay que hacer mención de que la autoridades no convocaran a la ciudadanía a colaborar en algún proyecto previsto por dichas autoridades; por tal razón, escasas son las acciones del gobierno que desde el inicio de un proyecto hasta el final se invite a la participación ciudadana; además de acuerdo con la LPCDF, aquellos ciudadanos u organizaciones interesados en participar lo harán bajo sus propios recursos.

Por último, de forma similar que otros mecanismos, los actores sociales que deseen colaborar con dependencias de gobierno en algún proyecto deberán presentar una solicitud de colaboración; sin embargo, es facultad de las dependencias y delegaciones aceptar o rechazar dicha solicitud de colaboración, decisión que tendrá que ser fundamentada en un plazo de quince días. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 49
Características de la colaboración ciudadana por actor social
Colaboración ciudadana en la LPCDF

Actor social (colaborador)	Autoridades responsables	Requisitos de procedencia de la solicitud
Los habitantes del Distrito Federal. Comités ciudadanos y Consejos de los Pueblos y. Organizaciones ciudadanas.	Las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal.	"Toda solicitud de colaboración deberá presentarse por escrito y firmada por el o los ciudadanos solicitantes, por los integrantes del Comité Ciudadano, Consejos del Pueblo o del Consejo Ciudadano, y por los representantes de las Organizaciones Ciudadanas, señalando su nombre y domicilio". "En el escrito señalarán la aportación que se ofrece o bien las tareas que se proponen aportar". Las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal resolverán si aceptan la colaboración ofrecida, ya que dependerá de su disponibilidad financiera para apoyar la ejecución de los trabajos que se solicitan por el medio de colaboración. La autoridad tendrá un plazo de 15 días naturales para decidir la aceptación o el rechazo o para plantear propuestas sobre la colaboración ofrecida. La respuesta que emita deberá estar fundada y motivada.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 51, 52 y 53 de la LPCDF, 2014.

A manera de ejemplo, de acuerdo con el IEDF señala:

En diversas zonas escolares del Distrito Federal, y a raíz del congestionamiento vehicular que se registra durante el ingreso y la salida de alumnos de los planteles educativos, algunas organizaciones de padres de familia consolidaron un proceso de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para disminuir la conflictividad vial y agilizar el tránsito, lo que a su vez permitió aminorar afectaciones ambientales, sociales y económicas.

Lo anterior, a través de programas de asignación de horarios de los padres de familia en apoyo de la agilización vial, evitando dobles filas, estancias largas de vehículos y la organización para que un solo auto pueda recoger a dos o más niños (2012a: 46).

Finalmente, no hay artículo que señale en qué casos, circunstancias o proyectos la ciudadanía no podrá colaborar con las dependencias de gobierno. Por lo tanto, frecuentemente se cuestiona o se pone en duda la legitimidad de las acciones emprendidas por el aparato gubernamental.

j) La red de contralorías ciudadanas

Para Nuria Cunill, la contraloría social "[...] corresponde a aquel tipo de participación ciudadana que expresa activamente la voluntad de la sociedad de ejercitar en forma directa su función de crítica y control sobre el Estado. Por eso es intrínsecamente política: se traduce en una disputa por lo público –sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados–, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía" (2009: 5-6).

La Contraloría Social “[...] se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental. Sin embargo, aquí nos referimos específicamente a los medios institucionales —esto es, basados en alguna normatividad— para la vigilancia de los ciudadanos y sus organizaciones sobre los programas sociales” (CITCC, 2008: 14).

De acuerdo con Cunill (2009)²⁴, ésta contraloría a diferencia de las instituciones de control por parte del Estado, la contraloría social permitiría un control sobre las acciones de gobierno. Sin embargo, Cunill considera que “[...] la contraloría social —al igual que cualquier forma de participación ciudadana— puede ser desplegada sobre el proceso de la formación de las decisiones públicas (control ex ante), sobre los resultados de las acciones públicas (control ex post) e incluso sobre los procedimientos de decisión” (2009: 6).²⁵ “La asunción de lo primero, de manera casi automática, conduce a imponer un sesgo económico-financiero, técnico y hasta burocrático a la contraloría social. Por su parte, la asunción de lo segundo supone el riesgo de circunscribir la regulación social sólo a las consecuencias de las decisiones gubernamentales. Ambas, pues, tienden a vaciar el contenido político de la contraloría social” (2009: 6).

De manera similar a lo que Ackerman (2006) señalaba —antes mencionado— que la rendición de cuentas iba más allá de la revisión de sumas y restas bien hechas, en ese mismo sentido, Cunill (2009) sugiere que los alcances de la contraloría no sólo se limitan a llamar a cuentas a los actores estatales, los alcances de la contraloría social se verían reflejados en la reducción de la corrupción y en lograr un gobierno más eficaz. Sin embargo, Cunill señala que es preciso no confundir contraloría social con rendición de cuentas social, por lo tanto, contraloría social no es sinónimo de participación ciudadana.

Cunill afirma: “Si la contraloría social sólo se traduce en conocer las justificaciones de los sujetos interpelados, su eficacia es mínima. Para impulsar cambios en la institucionalidad pública que conduzcan al afianzamiento de los derechos ciudadanos, ésta tiene que disponer de la capacidad de imponer sanciones (o premios) sobre aquéllos” (2009: 18).

Como primer argumento Cunill señala que “[...] la capacidad de la contraloría social para incidir en la construcción de ciudadanía está, en primera instancia, asociada con

²⁴ Cunill expone como tesis que “[...] la capacidad de incidencia de la contraloría social está en directa relación con su asunción como derecho ciudadano incluido en la integralidad de lo social, así como con el manejo que se haga de la tensión entre su dependencia e independencia respecto del Estado” (2009: 5).

²⁵ Las diferencias entre control social ex ante y ex post las establecemos en Cunill (2000). Cabe destacar que, por su parte, Peruzzotti (2007:125) distingue entre dos tipos de control social: i) controlar cómo se decide y ii) controlar qué se decide. Sostiene que la primera corresponde a la dimensión legal de la rendición de cuentas y que requiere un controlador externo, mientras que la segunda corresponde a la dimensión política de la rendición de cuentas. A nuestro juicio, todas revisten un carácter político. Nos parece además relevante considerar que el control sobre qué se decide puede ser ex ante y ex post. [N. del a].

la posibilidad de que ella misma se convierta en un derecho ciudadano que se ejercita sobre el conjunto de 'lo social'" (2009: 7). Cabe mencionar, que Cunill considera que la participación ciudadana generalmente se limita a la revisión del uso correcto de los recursos públicos; mientras que la contraloría social —en programas sociales— tendría un mayor margen de acción, es decir, la contraloría social se involucraría de principio a fin de cualquier proyecto o acción gubernamental en el cual sea necesario la presencia de una contraloría social.

Por lo tanto, "Si la contraloría social sólo se traduce en conocer las justificaciones de los sujetos interpelados, su eficacia es mínima" (Cunill, 2009: 18). Cunill señala que existen un serie de poderes sociales que generalmente dependen de su institucionalidad estatal, de estos poderes distingue dos tipos: directos e indirectos (2009).

Los poderes indirectos remiten al derecho a reclamar derechos ante una autoridad específica, que suele ser las más de las veces del orden jurisdiccional. Este tipo de poderes es clave cuando la contraloría social se despliega en forma espontánea, pero también es relevante cuando es inducida por el Estado ya que abren la posibilidad de que la institucionalidad contralora o judicial pueda ser activada por la propia contraloría social, a fin de devenir en consecuencias sobre los poderes públicos. En este sentido, es evidente que mientras mayores sean los poderes de este tipo consagrados normativamente, mayor puede ser —al menos potencialmente— la eficacia de la contraloría social (Cunill, 2009: 18).²⁶

Por el contrario:

Los poderes directos no están mediados por la institucionalidad contralora o judicial para su activación. El poder que ha estado siempre a disposición del control social es un poder directo, el del *número*. De hecho, las movilizaciones y protestas remiten a las formas más tradicionales de sanciones directas a que puede apelar el control social para generar consecuencias sobre los poderes públicos. Pero las sanciones que se aplican a través del ejercicio de este tipo de poder suelen ser simbólicas y, por lo tanto, sin efectos mandantes (Cunill, 2009: 21).

En ambas situaciones, estos poderes pueden afectar de manera desigual la eficacia de la contraloría social (Cunill, 2009).

En el caso de Distrito Federal, la LPCDF, no establece una contraloría social —de acuerdo con las nociones antes expresadas— como una instancia sino establece una red de contralorías. En su artículo 61 señala:

²⁶ "Su carácter de recursos de poder *indirectos* lo da el hecho de que, para ser ejercidos, requieren de una mediación de parte de la institucionalidad estatal" (Cunill, 2009: 19).

La red de contralorías ciudadanas es el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público (LPCDF, 2014).

De acuerdo con la LPCDF, los ciudadanos que participen son denominados contralores ciudadanos, estos contralores serán acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (LPCDF, artículo 62, 2014).

En cuanto a la organización y estructura de la red de contralorías, en su artículo 63, la LPCDF establece estarán organizados e integrados de acuerdo con los lineamientos del Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General (LPCDF, 2014). Sin embargo, en cuanto a la independencia y autonomía de la red de contralorías es limitada, pues sus acciones serán coordinadas y supervisadas por la Contraloría General (LPCDF, artículo 63, 2014).

En este sentido, la Contraloría General designara a dos contralores ciudadanos en cada órgano de la Administración Pública, con una duración en su cargo de dos años (LPCDF, artículo 64, 2014). Además:

La contraloría General del Distrito Federal convocará a los Comités Ciudadanos, a los Consejos Ciudadanos, a la ciudadanía, a las organizaciones ciudadanas y a las instituciones académicas y profesionales, a presentar propuestas de integrantes a Contralores Ciudadanos.

Al término de su encargo y en tanto no se designe a los nuevos contralores, los contralores permanecerán en funciones.

Los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas podrán instar a la Contraloría General para que emita las convocatorias y realice las designaciones respectivas, en caso de que ésta sea omisa (LPCDF, artículo 64, 2014).

Por otra parte, la LPCDF establece una serie de derechos y obligaciones para la red de contralorías ciudadanas. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 50			
Derechos y obligaciones de la Red de Contralorías Ciudadanas			
Derechos		Obligaciones	
I.	Integrar la red de contralorías ciudadanas y participar en sus grupos de trabajo;	I.	Asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano colegiado en el que hayan sido asignados;
II.	Recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su encargo;	II.	Conducirse con respeto y veracidad durante las sesiones del órgano colegiado y al expresar sus puntos de vista, sugerencias o propuestas sobre los asuntos tratados;
III.	Ser convocados a las sesiones de los órganos	III.	Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y

colegiados en que hayan sido designados;		demás disposiciones legales aplicables en los casos que tenga conocimiento por motivo de su encargo;	
IV.	Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, y	IV.	Emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado;
V.	En caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.	V.	Conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales, y
		VI.	Las demás que expresamente se le asignen a través del Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 65 y 66, 2014.

Cabe mencionar que la LPCDF no otorga facultades a la red de contralorías ciudadanas para ejercer acto de sanciones o facultades que le permitan hacer investigaciones en cuanto se perciban actos irregulares respecto al órgano de la Administración Pública en que se detecte. En este caso sólo se limitarían a emitir denuncias a las autoridades correspondientes.

Sin embargo, la existencia de ésta red de contralorías, de acuerdo con el IEDF (2012), brinda consecuencias positivas. De acuerdo con el IEDF:

A finales de 2003 y principios de 2004, a raíz de una denuncia ciudadana, contralores ciudadanos realizaron un operativo anticorrupción en la delegación Benito Juárez, referente a la extracción y la venta clandestina de gasolina de vehículos públicos por funcionarios de la Dirección General de Servicios Urbanos. En coordinación con la Dirección General de Auditoría y con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se logró la detención de cuatro servidores públicos implicados y el proceso judicial contra otros 20. Este tipo de actividades de combate y previsión de la corrupción son algunas de las acciones que realiza la Red de Contralores Ciudadanos en la Ciudad de México para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública (IEDF, 2012a: 49).

k) Participación colectiva y las organizaciones ciudadanas

De acuerdo con Margarita Soto (2000), cuando se habla de participación en espacios organizativos no se tiene dificultad en determinar que se trata de un conjunto o grupos de personas que se reúnen y organizan para llevar a cabo una acción determinada o específica.

En primer término se puede distinguir la participación ciudadana de base asociativa en espacios organizativos en: organizaciones gubernamentales, privadas o empresariales y sociales. En este sentido, se establece una primera distinción entre las organizaciones privadas y empresariales y, las sociales. De acuerdo con Schonfeld, citado por Soto: "La función de las instituciones del Estado es pública y tiene por

objeto proveer de normatividad para una buena convivencia entre los miembros de la sociedad que promueva el bien común. La empresa se orienta a producir bienes y servicios que además de satisfacer necesidades genera ganancias" (Soto, 2000: 645).

Por lo tanto, las Organizaciones de la Sociedad Civil, de acuerdo con Schonfeld, son instituciones privadas, sin embargo, su campo de acciones puede ejercerse en el ámbito social y público; ejercen este rol cuando el Estado no es capaz de solventar o responder algunas necesidades específicas, por lo tanto, las OSC asumen en cierto grado el quehacer gubernamental (Soto, 2000). En este sentido, la ausencia del Estado para satisfacer ciertas necesidades alienta el surgimiento de las OSC, enfocadas especialmente a los sectores más vulnerables (Soto, 2000).

Por su parte, José Bermejo señala que la "[...] sociedad civil se ha venido organizando en México desde hace años y es ahora protagonista en los temas centrales del país: derechos humanos, preservación del medio ambiente, educación, asistencia social a los más desfavorecidos, salud, etcétera" (Bermejo, 2007: 25). Por tal razón, Bermejo (2007) señala una serie de fortalezas que muestran las OSC. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 51
Fortalezas de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Flexibilidad	"Dado su pequeño tamaño y facilidad con la que se constituyen, responden sin dilación a necesidades cambiantes, aportando novedosos acercamientos a nuevas circunstancias y a problemáticas emergentes. Pueden asimismo hacer más con recursos limitados, y formular y llevar adelante proyectos sociales con métodos no convencionales".
Empatía y compromiso	"Quienes trabajan en las organizaciones sin fines de lucro son normalmente personas que sienten un marcado compromiso con aquellos a quienes sirven o por quienes luchan. Por lo mismo, ayudan a generar autoestima y sentido de dignidad en las personas con las que trabajan para motivarlas a salir adelante".
Credibilidad y confianza	"Las organizaciones, al trabajar con sectores vulnerables de la población, legitiman sus acciones y generan confianza y aceptación con las personas con las que trabajan y con la sociedad en general".
Aproximación holística a la problemática social	"Frecuentemente, las OSC tienen la habilidad de aproximarse de manera más integral y flexible a los problemas sociales que atienden, en comparación con los gobiernos o las empresas. Pueden, por lo mismo, tender un puente entre lo social y lo económico, así como unir el servicio con el empoderamiento, que son parte del esfuerzo en la reducción de la pobreza y el combate a la discriminación y exclusión".
Destrezas especiales	"Las organizaciones aportan servicios profesionales: médicos, trabajadores sociales, expertos en empleo y capacitación, abogados, psicólogos, comunicadores y educadores, entre muchos otros, así como algunas 'destrezas humanas', como la sensibilidad para atender a quienes sufren, organizar a la comunidad y motivar a las personas a realizar los cambios necesarios para mejorar su calidad de vida".
Redes Sociales	"Las organizaciones civiles están en posición de hacer puentes con otros sectores. Por medio de sus directivos y sus voluntarios, estas organizaciones pueden acceder a importantes relaciones –con el sector privado, los gobiernos, las agencias de desarrollo internacionales–, a las que de otra manera no tendrán acceso los grupos más vulnerables y los sujetos a discriminación".
Desarrollo de liderazgo	"Al capacitar y ayudar a desarrollar habilidades y destrezas con las personas con las que trabajan para que tengan iniciativas y formas de desplegar acciones de mejora a la comunidad, las organizaciones civiles ayudan –con frecuencia– a formar liderazgos en las comunidades y grupos sociales".
Empleo y recursos	"Las organizaciones son en sí mismas empleadoras y a la vez generadoras de oportunidades para la creación e impulso de empresas. En este rol, las organizaciones buscan recursos, vinculan a las empresas comunitarias de manera competitiva con el mercado, comparten experiencias y aprendizajes, y capacitan a los miembros de los grupos".

Fuente: Elaboración propia con base en Bermejo, 2007: 26-27.

Además, de las fortalezas ya mencionadas, las OSC contribuyen de manera general al fortalecimiento de un Estado democrático; Bermejo cita a Olvera para afirmar:

[...] las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la construcción de una vida pública auténticamente democrática...: En primer lugar, la sociedad civil ayuda a crear, estabilizar y expandir el Estado de derecho. Segundo, una sociedad civil vibrante forma los diferentes espacios públicos a través de los cuales los actores sociales se comunican entre sí y con los actores políticos. Tercero, la sociedad civil desarrolla una densa red de asociaciones, fortaleciendo así el tejido social. Por último, la sociedad civil ayuda a construir y generalizar una cultura de tolerancia y respeto mutuo (2007: 25).

En el caso de México, Luz Castañeda (2013) distingue tres procesos históricos que han hecho posible la proliferación de las organizaciones civiles.

- 1) **La crisis económica de 1982:** fue el parteaguas asociado al reajuste estructural de la crisis de la deuda. Sectores populares y clases medias vieron perjudicadas sus condiciones de vida por la retirada del Estado en la provisión de bienes y subsidios, emergiendo alternativas autogestivas y movimientos urbano-populares que reivindicaban derechos.
- 2) **El terremoto en Ciudad de México de 1985:** catalizó la organización ciudadana ante los desastres gubernamentales para atender los daños. Constituye un hito en la historia de la participación organizada y voluntaria pues surgieron escenarios que potenciaron a las OSCs en la diversificación de fuentes de financiamiento, la coordinación de esfuerzos y una mayor visibilidad pública.
- 3) **Las dudosas elecciones presidenciales de 1988:** el descontento ciudadano detonó manifestaciones canalizadas en OSCs que marcaron sus límites y antagonismo hacia el gobierno (Castañeda, 2013: s/n).

En el caso de la Ciudad de México, la participación colectiva se encuentra fundamentada en el EGDF (2014) el cual establece: "La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general" (EGDF, artículo 22, 2014).

Por su parte, la LPCDF (2014) señala en su artículo 6, que las: "Organizaciones ciudadanas son aquellas personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos en el Capítulo Onceavo del Título Cuarto de la presente Ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana" (LPCDF, artículo 6, fracción XX, 2014). Además LPCDF en su artículo 77 establece los requisitos que deberán cumplir la Organizaciones ciudadanas.

- I. Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal,
- II. Que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.

Las organizaciones ciudadanas tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno (LPCDF, artículo 77, fracción I y II, 2014).

Cabe destacar que el artículo ya enunciado en su fracción I, señala que una Organización ciudadana podrá tener su margen de acción en una sola colonia del Distrito Federal; en este sentido, la LPCDF excluiría a aquellas Organizaciones ciudadanas de las cuales su margen de acción influya en más de una colonia.

En el artículo 78 establece los derechos de las Organizaciones ciudadanas. Véase en cuadro siguiente.

Cuadro 52	
Derechos de las organizaciones ciudadanas y datos generales	
Derechos	Datos públicos
I. Obtener su registro como organización ciudadana en términos del artículo 79 de esta Ley;	I. Nombre o razón social;
II. Participar activamente en los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere la presente Ley;	II. Domicilio legal, que es el que se tomará en cuenta para determinar su participación en los Consejos Ciudadanos;
III. Participar como tal en las reuniones de las asambleas ciudadanas, a través de un representante con voz y con voto;	III. Síntesis de sus estatutos;
IV. Formar parte de los Consejos Ciudadanos de conformidad con lo establecido en el Título Sexto de la presente Ley;	IV. Sus objetivos;
V. Recibir información por parte de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones; así como, sobre los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno en términos en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables;	V. Mecanismos y procedimientos para formar parte de la organización;
VI. Opinar respecto a los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno;	VI. Representantes legales;
VII. Presentar propuestas para las decisiones, planes, políticas, programas y acciones de los órganos de gobierno en términos de lo establecido en la presente Ley y demás ordenamientos legales aplicables;	VII. Nombres de los integrantes de sus órganos internos, y
VIII. Recibir capacitación por parte del Instituto Electoral de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la presente Ley y	VIII. Los demás que se consideren necesarios.
IX. Participar, a invitación y en coordinación con el Instituto Electoral, en los programas de educación, capacitación, asesoría y evaluación que señala el artículo 16 de esta Ley [...].	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en el artículo 78 y 79 de la LPCDF, 2014.	

En relación con el resto de mecanismos de participación ciudadana, las Organizaciones ciudadanas podrán participar de manera directa en mecanismos como Colaboración ciudadana, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Asamblea Ciudadana (LPCDF, artículo 78, fracción II, 2014). Y de manera indirecta a través de representante con voz y voto en las Asambleas ciudadanas, además de poder formar de los Consejos Ciudadanos, entendiéndose que sólo participaran en las Asamblea y Consejo de la colonia a la que delimita su acción.

Para obtener el registro de las Organizaciones ciudadanas, el artículo 79 señala que será el Instituto Electoral del Distrito Federal la encargada de expedir la constancia de registro; además de elaborar un padrón de las Organizaciones ciudadanas que cuentan con registro en el Distrito Federal (LPCDF, artículo 79, 2014).

En este sentido, el IEDF señala que este instrumento en los hechos representa una forma de organización colectiva que estimula la participación ciudadana,

[...] actuando ya sea como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o implantando y desarrollando dichos mecanismos. Asimismo, constituyen un medio adecuado para gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno de la entidad los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y para promover el desarrollo de acciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la comunidad y a fortalecer la cultura ciudadana (IEDF, 2012a: 55).

Finalmente, podemos destacar que las Organizaciones son los órganos intermediarios entre las autoridades, dependencias gubernamentales y la ciudadanía; entre sus principales actividades esta en brindar información de calidad respecto a las acciones del gobierno, además de ser un medio para canalizar, las demandas y las necesidades de la sociedad, especialmente los sectores populares o sectores más vulnerables.

1) Las asambleas ciudadanas

De acuerdo con David Marulanda: “El término asamblea se refiere a una reunión amplia de personas convocadas para un fin específico. Denota también un cuerpo colectivo deliberante que examina, reflexiona y discute frente a un determinado asunto para proceder a tomar una decisión. Implica por tanto amplia participación, deliberación, dialogo, argumentación y toma colectiva de decisiones” (Marulanda, 2003: 2). En este sentido, de acuerdo con Marulanda las asambleas comunitarias o ciudadanas son órganos más incluyentes de participación y representación, estas asambleas existe una relación horizontal entre ellas y organizaciones de corte sectorial o gremial, comentarios y las instituciones gubernamentales (Marulanda, 2003).

Por otro lado, Marulanda (2003) considera que las asambleas son espacios de más abiertos, por tal razón, los ciudadanos se sienten parte de los procesos de decisión y

acción; por lo tanto, la soberanía del pueblo pasa del discurso a la práctica. “Mediante las asambleas no se participa en los procesos de otro, la gestión local del desarrollo deja de ser un asunto sólo del gobierno o de las elites políticas y se constituye en un asunto propio para el colectivo de ciudadanos” (Marulanda, 2003: 3). Este autor considera que estos espacios de participación la ciudadanía se forma y se construye a partir de la participación política directa.

Además, Marulanda sostiene: “Las asambleas son un mecanismo que dinamiza el encuentro e intercambio entre los ciudadanos y entre los distintos actores de la vida local. Son un escenario para el debate, la comunicación, el trámite de las diferencias mediante el diálogo y la construcción de acuerdos para encarar, de manera conjunta y articulada, las acciones necesarias que permiten lograr lo que se valora como deseable y beneficia al colectivo” (2003: 3).

En consecuencia, esta dinámica generada por el encuentro social, se materializarán en las demandas ciudadanas que responderán a necesidades públicas y no a intereses particulares o sectoriales, enriqueciendo aún más el debate e intercambio de ideas de los interesados. En este sentido, su ejercicio debe contemplar valores mínimos como el respeto y la tolerancia.

La LPCDF no establece una definición de la asamblea ciudadana pero señala una serie de características con respecto a su conformación y convocatoria en el Distrito Federal.

La LPCDF en su artículo 80, señala:

La asamblea ciudadana será pública y abierta y se integrará con los habitantes de 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.

También se escuchará a personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia en la que pretendan participar (LPCDF, 2014).

Además en su siguiente artículo establece que cada colonia debe contar con una asamblea ciudadana. Esta asamblea será convocada por el Comité Ciudadano y de forma rotativa en todas las manzanas de la colonia.

Cabe mencionar que se describe quien puede participar en las asambleas ciudadanas. En este sentido:

La asamblea ciudadana 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. También podrán participar de manera colectiva las personas congregadas por razón de intereses temáticos, sectoriales o cualquier otro cuyo domicilio

corresponda a la colonia en la que se efectuó la asamblea ciudadana. Esta participación tendrá carácter consultivo.

No se podrá impedir la participación de ningún vecino en la asamblea ciudadana. En estas podrán participar niños y jóvenes con derecho a voz (LPCDF, artículo 81, 2014).

Además, de lo mencionado, la LPCDF señala una serie de funciones que las asambleas podrán realizar, de acuerdo con el artículo 82:

En la asamblea ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su colonia; así mismo, se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refieren ésta y otras leyes.

La asamblea ciudadana deberá aprobar o modificar el programa general de trabajo del Comité Ciudadano, así como los programas de trabajo específicos.

Las asambleas ciudadanas también aprobarán los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en los términos de los artículos 83, 84 y 85 de esta Ley (LPCDF, artículo 82, 2014).

Por otra parte, en su artículo 83 se encuentra regulado el presupuesto participativo, el cual es considerado un mecanismo de participación ciudadana en el cual la ciudadanía determina en que actividades de beneficio público podrán asignarse los recursos.

En el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal.

Los recursos de presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente (LPCDF, 2014).

En este sentido, la LPCDF señala que tanto el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están obligados a incluir y aprobar un decreto anual de presupuestos de egresos. Que incluirá:

- a) El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación, el que corresponderá al tres por ciento del presupuesto total anual de aquellas;

- b) Los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo de cada una de las Delegaciones se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquellas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria, y
- c) Los rubros específicos en que se aplicaran los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que sobre la materia le remita el Instituto Electoral.
- d) Se establecerá que las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y Jefes Delegacionales tienen la obligatoriedad de ejercerlo (LPCDF, artículo 83, 2014).

En seguida el artículo 84, las atribuciones y funciones para Instituto Electoral del Distrito Federal en cuando a la aplicación de este mecanismo; de acuerdo con este artículo, dicho Instituto Electoral convocará durante el segundo domingo del mes de noviembre de cada año a la ciudadanía a participar en la consulta del presupuesto participativo; con el objetivo de definir los proyectos específicos en que se aplicaran los recursos asignados para el ejercicio fiscal en las colonias y pueblos originarios del Distrito Federal.

En este sentido, el instituto será el órgano que emitirá la respectiva convocatoria, además de organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración y computar el resultado de las consultas. Para la efectiva realización de este ejercicio participativo el IEDF podrá solicitar la cooperación del Gobierno del Distrito Federal, Delegaciones y ALDF, y los mismos órganos podrán difundir la celebración de dicha consulta (LPCDF, artículo 84, 2014).

No obstante, para el efectivo ejercicio de asignación de recursos que establece el artículo 83, la LPCDF conformará comisiones administrativas y de supervisión asignados por la Asamblea Ciudadana. Las resoluciones que emita la Asamblea Ciudadana serán de carácter obligatorio para los Comités Ciudadanos y para los vecinos de las colonias que corresponda (LPCDF, artículo 85 y 86, 2014).

Además, de la conformación de comisiones administrativas y de supervisión, la Asamblea Ciudadana podrá conformar una Comisión de Vigilancia y Comisiones de apoyo comunitario. La primera “[...] estará encargada de supervisar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del Comité Ciudadano y emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éstos, mismo que hará del conocimiento de la asamblea ciudadana respectiva” (LPCDF, artículo 87, 2014). Las segundas, con el fin de “[...] fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos [...]” (LPCDF, artículo 88, 2014). En este sentido, las Comisiones de apoyo comunitario estarán “[...] encargadas de temas específicos y serán coordinadas por el Comité Ciudadano, a



través del responsable del área de trabajo de que se trate. Las comisiones de apoyo comunitario rendirán cuentas del desempeño de sus labores ante la asamblea ciudadana” (LPCDF, artículo 88, 2014).

Asimismo, las Comisiones podrán efectuar reuniones temáticas con otras Comisiones pertenecientes a otras Unidades Territoriales, “[...] a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo. Y, podrán proponer los programas y proyectos de carácter comunitario y colectivo, así como participar activamente en su instrumentación” (LPCDF, artículo 88, 2014).

Finalmente, cabe señalar que los ciudadanos son libres de integrarse en una o varias comisiones de apoyo así como dejar de participar en ellas (LPCDF, artículo 88, 2014).

Respecto de la convocatoria de la Asamblea Ciudadana está regulado en los artículos 89 y 90 de la LPCDF. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 53	
Características de la convocatoria	
Órgano	Disposición legal
Asamblea ciudadana	“La asamblea ciudadana será convocada de manera ordinaria cada tres meses por el Comité Ciudadano; y en el caso de los pueblos originarios enlistados en el artículo décimo tercero transitorio, por el consejo del pueblo conjuntamente con la autoridad tradicional. Dicha convocatoria deberá ser expedida por el coordinador interno del Comité Ciudadano y estar firmada, cuando menos, por la mitad más uno de los integrantes de éste.
	De igual manera, podrá reunirse en forma extraordinaria a solicitud de 100 ciudadanos residentes en la colonia respectiva o del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales, en caso de emergencias por desastre natural o inminente riesgo social.
	En el caso de la primera parte del párrafo anterior, la solicitud se hará al Comité Ciudadano, que deberá dar respuesta a dicha solicitud en un plazo máximo de 3 días y, en caso de ser procedente, emitir la convocatoria respectiva. Respecto a la segunda parte del párrafo anterior, no será necesario emitir convocatoria alguna y la asamblea se reunirá de manera inmediata”.
	“La convocatoria a la asamblea ciudadana deberá ser abierta, comunicarse por medio de avisos colocados en lugares de mayor afluencia de la colonia y publicarse con al menos diez días de anticipación a la fecha de su realización”.
Contenido de la convocatoria	
I. Los temas tratados en la Asamblea Ciudadana anterior y los principales acuerdos y resoluciones;	
II. La agenda de trabajo propuesta por el convocante;	
III. El lugar, fecha y hora en donde se realizará la sesión;	
IV. El nombre y cargo, en su caso, de quién convoca;	
V. Las dependencias y organizaciones a las que se invitará a la sesión por razones de la agenda propuesta, especificando el carácter de su participación.	
<i>Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 89 y 90 de la LPCDF, 2014.</i>	

A manera de ejemplo:

En el año 2010, en la colonia Del Valle, el comité ciudadano convocó una Asamblea Ciudadana a la cual acudieron vecinos y habitantes, además de diferentes actores con actividad económica en la zona. Su objetivo fue atender el grave problema de basura que ocasionaba el tianguis ubicado en el parque Tlacoquemécatl. En dicha asamblea se señaló la necesidad de reubicar el

tianguis fuera del barrio; sin embargo, al contactarse con los dirigentes del tianguis se acordó que, al término de su jornada laboral, dejarían limpio el espacio público donde se instalan. Actualmente el tianguis continúa gracias a que dicho acuerdo ha sido cumplido (IEDF, 2012a: 57).

Por último, comparto con Marulanda, que a través de las asambleas ciudadanas, el ciudadano se forma para la participación de manera directa, además en estas asambleas se pueden estructurar y afianzar nuevas relaciones sociales, “[...] se conciben escenarios para la interacción y se potencian los esfuerzos individuales al definir un interés público común y cooperar ‘halando todos en la misma dirección’ [...]”. Las asambleas hacen posible la articulación y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana” (2003: 9).

CAPÍTULO 3

La participación ciudadana en el D. F., 1997-2012

En este último capítulo recopilo los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que se han realizado en el Ciudad de México desde 1997 hasta el 2012, así como los temas que se han abordado en el ejercicio y el derecho de la ciudadanía en la participación de la toma de decisiones; también, el nivel de participación y los resultados que han obtenido estas prácticas ciudadanas. Por otra parte, trataré los principales elementos y obstáculos que limitan el pleno ejercicio de la participación ciudadana en el Distrito Federal, a partir de una serie de variables y categorías expuestas por Manuel Medina Guerrero. Este autor examina los límites y las posibilidades de la participación ciudadana a nivel local en países en vías de desarrollo, particularmente, países que recientemente han pasado por un proceso de transición democrática y que han configurado una serie de acciones en su normatividad para dar apertura a la ciudadanía en la esfera pública. Además, expongo algunas condiciones sociales que se consideran déficit de la democracia, esto través de los índices de pobreza, desempleo, discriminación, corrupción e índices de percepción ciudadana sobre la democracia, entre otros, con el fin de ilustrar de manera gráfica el panorama en que se encuentra México y, particularmente, el Distrito Federal. Finalmente, el capítulo concluye con la descripción de algunos retos que pueden incentivar la participación y la cultura ciudadana en la Ciudad de México, por tal razón, me he permitido exponer brevemente una propuesta que permita que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) ciudadanía sea más accesible a la ciudadanía e incentive su participación.

3.1. *Los instrumentos y formas más utilizados*

Los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal se encuentran regulados principalmente en dos ordenamientos jurídicos, como ya mencioné anteriormente: uno en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF); el otro, en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF).

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es un ordenamiento legal el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión el 26 de julio de 1994, no fue sino hasta la reforma política en diciembre de 1997 cuando se reconoció, por primera vez, dos mecanismos de participación ciudadana: el plebiscito y la iniciativa popular. Estos mecanismos además de estar incorporados en el EGDF, fueron paulatinamente, regulados y definidos en la LPCDF—actualmente vigente—, con el resto de los instrumentos de participación ciudadana regulados en el artículo 4 de la LPCDF.

Sin embargo, previo a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, existieron otros espacios que pretendían incluir a la ciudadana en la toma de decisiones, de acuerdo con Hernández y Fernández:

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 [...] (2013: 7).

Estos autores concuerdan con Inchaustegui, porque los mecanismos vecinales funcionaron en todos los estratos sociales, pero no fueron verdaderos mecanismos de decisión que otorgaran un real protagonismo y empoderamiento al ciudadano. Estos mecanismos, generalmente, terminaron por ser instrumentos o medios de expresión de interés y control político desde el aparato gubernamental.

En este sentido, era necesario ampliar y dar mayor apertura a las demandas e intereses ciudadanos en otros mecanismos que materializaran sus aspiraciones. Esta apertura, en el caso del Distrito Federal, tuvo mayor relevancia cuando los ciudadanos lograron elegir a los representantes de su gobierno local, ejecutivo y legislativo; también, en la conformación de un cuerpo legislativo local que permitió tener mayor autonomía, esto se materializó cuando el Distrito Federal pudo constituirse a través de un Estatuto de Gobierno. En materia de participación ciudadana, se había promulgado una ley de participación ciudadana local, además, se establecieron autoridades que regularon la legalidad de los procesos democráticos participativos, como el Instituto Electoral del Distrito Federal, así como un Tribunal Electoral Del Distrito Federal que atendiera las controversias que surgieran en el ejercicio participativo.

Si bien, en el marco jurídico de la participación ciudadana hay una concepción amplia sobre la ciudadanía, en la práctica, esta noción queda acotada y alejada de la realidad participativa de los habitantes de la Ciudad de México, en particular, en la aplicación de mecanismos de democracia semidirecta (plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, etc.). En la práctica, el Distrito Federal tiene poca experiencia. Y en el caso, de las experiencias practicadas en la Ciudad de México, generalmente son promovidas por los partidos políticos, autoridades locales o el Gobierno del Distrito Federal y no por iniciativa de la ciudadanía, lo que manifiesta condiciones de competencia y organización desigual.

De acuerdo con el IEDF (2012), desde 1993 hasta 2011, se han llevado a cabo doce ejercicios de participación ciudadana en la Ciudad de México, de los cuales, tres son ejercicios de elecciones para los órganos de representación ciudadana, consejos ciudadanos (1995), comités vecinales (1999), comités ciudadanos y consejos de los pueblos (2010), es decir, procesos electorales para la elección de representantes ciudadanos en órganos de participación ciudadana. Los otros nueve ejercicios de participación fueron: consultas telefónicas y por otros medios —promovidas por el GDF—, la consulta ciudadana para la aplicación del horario de verano en el 2001, la consulta ciudadana para el aumento a la tarifa del metro en el 2001 y la consulta ciudadana por la permanencia en el cargo como JGDF en el 2002. Finalmente, los otros seis ejercicios de participación ciudadana han sido dos plebiscitos: el primero, el plebiscito para la reforma política del Distrito Federal en 1993, y, la segunda, el plebiscito para la construcción de los segundos pisos del Periférico y Viaducto en

2002; los otros cuatro restantes, son: la consulta verde (2007), la consulta energética (2008), el presupuesto participativo (Marzo-2011) y el presupuesto participativo (Noviembre-2011).

Posteriormente, se realizó la consulta ciudadana del presupuesto participativo del 2012, así como la consulta sobre la instalación de parquímetros en la Delegación Cuauhtémoc en enero del 2013 —este ejercicio a diferencia de los demás sólo se realizó en la delegación Cuauhtémoc y no en el resto de la entidad—. En el 2013 se realizó la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos y Presupuesto Participativo, respectivamente, el presupuesto participativo del 2014. Además, se han realizado otros intentos para llevar a cabo consultas ciudadanas sobre temas de interés público como son: la legalización del aborto, la legalización de la marihuana, la eutanasia, la reforma energética, la reducción de representantes plurinominales y salario mínimo, entre otros.

Los ejercicios de participación ciudadana realizados en el Distrito Federal desde 1993 hasta el 2011 se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 54
Ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal

Proceso	Instrumento	Instancia organizadora	Fecha	Año	Lista nominal *	Participación**	%
Plebiscito para la reforma política del Distrito Federal	Plebiscito	Nueve integrantes de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito (integrado por más de 500 personalidades y encabezado por Jesús Reyes Heróles)	21 de marzo	1993	4,415,403	321,837	7.2
Consejos Ciudadanos	Elección	Instituto Federal Electoral (IFE)	12 de noviembre	1995	5,439,687	1,155,455	21.2
Comités vecinales	Elección	Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)	4 de julio	1999	6,036,486	573,521	9.5
Aplicación del horario de verano	Consulta ciudadana (telefónica)	Gobierno del Distrito Federal (GDF) e IFE	24 y 25 de febrero	2001	6,352,203	318,204	5.0
Aumento a la tarifa del metro	Consulta ciudadana (telefónica)	GDF	24 y 25 de febrero	2001	6,352,203	47,835	0.75
Construcción de los segundos pisos	Plebiscito	Convocó el GDF y organizó el IEDF	22 de septiembre	2002	6,336,261	420,536	6.6
Permanencia en el cargo del jefe de Gobierno	Consulta ciudadana (telefónica)	GDF	8 de diciembre	2002	6,500,000	691,619	10.6
Consulta verde	Consulta ciudadana	GDF (el IEDF sólo brindó asesoría técnica)	29 de julio	2007	7,199,000	274,500	3.8
Consulta energética	Consulta ciudadana	GDF (el IEDF sólo brindó asesoría técnica)	27 de julio	2008	7,320,170	826,028	11
Comités ciudadanos y consejos de	Elección	IEDF y GDF	10 de julio	2010	7,332,507	650,428	8.9

los pueblos							
Presupuesto participativo	Consulta ciudadana	IEDF, GDF, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y delegaciones políticas	27 de marzo	de 2011	6,570,932	142,332	2.1
Presupuesto participativo	Consulta ciudadana	IEDF, con apoyo del GDF	13 de noviembre	de 2011	6,570,932	143,177	2.1
* Número de ciudadanos inscritos en la lista nominal del Distrito Federal.							
** Número de ciudadanos que participaron.							
Fuente: Tomado en IEDF, 2012a: 16-17.							

La participación ciudadana en el Distrito Federal es considerada aún muy limitada en cuanto a la aplicación de los mecanismos, particularmente, en la petición para celebrar mecanismo de democracia semidirecta —plebiscito, referéndum, consulta ciudadana—, solicitada por los ciudadanos.

El primer antecedente del uso de mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con Hernández y Fernández (2013) y Gómez (2011)²⁷ fue el plebiscito que tuvo lugar el 21 de marzo de 1993, la razón: consultar a la ciudadanía sobre una necesaria reforma política al Distrito Federal. Gómez (2011) señala que el plebiscito fue convocado por seis integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF);²⁸ por parte del PRI, Demetrio Sodi y Alejandro Rojas; por el PRD, Amalia García y Pablo Gómez y, por el PAN, Pablo Jaime Jiménez Barranco y Patricia Garduño. Por su parte, el Consejo Ciudadano estaba coordinado por Federico Reyes Heróles, y las mesas fueron instaladas por los ciudadanos en lugares públicos. Una vez terminada la consulta, el cómputo estuvo a cargo de la Fundación *Arturo Rosenblueth*, dirigida por Enrique Calderón Alzati (Gómez, 2011).

En este ejercicio se realizó a los habitantes de la Ciudad de México las siguientes tres preguntas:

1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del D.F. sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?,
2. ¿Está de acuerdo en que el D.F. cuente con un poder legislativo propio? y,
3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?

De acuerdo con Gómez (2011) el resultado fue muy valioso con la pregunta 1 y 2, porque se obtuvo un 85 por ciento por el “Sí”, y en la pregunta 3 se obtuvo un 66.5 por ciento de un total de 321, 837 mil participantes.

Por otra parte, la ARDF —ahora la ALDF— expidió en 1995 la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Una vez reconocida la Ciudad de México

²⁷Presidente de Alianza Cívica A.C en 2011.

²⁸En 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 [N. del a.].

como una entidad federativa pudo constituirse mediante el EGDF y regirse por el JGDF, además de contar con una autoridad para legislar como es la ALDF. Ante estos sucesos se consideró la apertura para que la ciudadanía participe en la esfera pública.

Para el IEDF (2012), otra práctica de participación ciudadana fue la de noviembre de 1995 en la elección para la integración de los Consejos Ciudadanos, dicho ejercicio fue organizado por el Instituto Federal Electoral (IFE) el cual contó con una participación de 1, 115, 455 mil participantes siendo este el ejercicio con el mayor porcentaje de participación con un 21.2 por ciento.

Sin embargo, en la práctica, no ha sido suficiente con la regulación y la institucionalización de los mecanismos, sino se cuenta con una política de participación ciudadana más profunda. El Instituto Electoral del Distrito Federal desde su creación en 1999 sólo ha participado en siete ejercicios de participación ciudadana. En algunos de estos casos participó como instituto organizador, y en otros, sólo brindó asesoría técnica al Gobierno del Distrito Federal. De estos siete ejercicios sólo el plebiscito del 2002 —construcción de los segundos pisos del Periférico y Viaducto— y la consulta ciudadana 2008 —reforma energética— se realizaron de acuerdo a lo que señala la LPCDF, es decir, con los requisitos, procedimientos y celebración de estos ejercicios.

Por otra parte, en la “Consulta Verde” del 2007 y en la consulta energética del 2008 el IEDF sólo brindó asesoría técnica, posteriormente, el IEDF participó en la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos en el 2010 y 2013 como órgano organizador. Respecto al presupuesto participativo, el IEDF ha colaborado en la organización de la consulta ciudadana, la primera fue el 27 marzo del 2011 para el ejercicio fiscal 2011; la segunda, el 13 de noviembre del 2011 para el ejercicio fiscal 2012; la tercera, del 4 al 8 de noviembre del 2012 para el ejercicio fiscal 2013 y, finalmente, el 1 de septiembre del 2013 para el ejercicio fiscal 2014. Cabe señalar, que el presupuesto participativo es considerado como un instrumento de democracia participativa, pero éste no figura en la lista de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el artículo 4 de la LPCDF, sino, en el artículo, 83 y 84. Además, se han realizado otros ejercicios, que si bien no han sido organizados por el IEDF, han sido de relevancia y de interés público en la Ciudad de México.

Asimismo, en el año 2000, el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, convocó a tres consultas ciudadanas y a un plebiscito durante su mandato. En estas convocatorias se incluyeron diversos temas, entre ellos, el cambio de horario, la consulta sobre el precio del boleto del sistema de transporte colectivo metro. A través del plebiscito se consultó a la ciudadanía, sobre la llamada “megaobra” que consistía en la construcción de los segundos pisos del Periférico y Viaducto; la última consulta fue para ratificar su mandato como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La primera consulta de Andrés Manuel López Obrador derivó luego de que el Poder Ejecutivo, a cargo del presidente Vicente Fox Quedada, decretará el 30 de enero del 2000 en la Gaceta Oficial, el cambio de horario de siete a cinco meses, por lo cual,

Andrés Manuel consideró que el Poder Ejecutivo no contaba con las facultades para cambiar los usos del horario. En consecuencia, López Obrador recurrió a la SCJN por medio del recurso de controversia constitucional en marzo del 2000 (Olayo, 27 de febrero de 2001). Posteriormente, el 6 de abril del 2000, la SCJN informó que el GDF debería aceptar la aplicación del horario de verano.²⁹ De acuerdo, con Olayo (27 de febrero de 2001) el 24 y 25 de febrero, el GDF realizó una consulta telefónica en la que participaron 318 mil 204 personas; de las cuales el 75 por ciento (239 mil 437) dijo que "No" estaba a favor de que se aplicara el horario de verano, y el 25 por ciento (78 mil 867) dijo que "Sí". Además, del total de encuestados el 79 por ciento apoyó la idea de excluir al Distrito Federal del horario de verano y el 21 por ciento lo hizo en contra.³⁰

Siguiendo con los ejercicios y experiencias en los mecanismos de participación ciudadana, la segunda consulta de Andrés Manuel López Obrador fue el 7 junio del 2001, ya que se consideró aumentar el precio en el boleto del metro de 1.50 a 2.0 pesos; el motivo del aumento era porque el JGDF afirmaba que las finanzas de Distrito Federal no eran suficientes para mantener el subsidio de este transporte. Cabe señalar, que entre los mecanismos de participación ciudadana como son el plebiscito y el referéndum, el primero, señala en su artículo 20 de LPCDF —tratado en el capítulo anterior— los actos por los cuales no podrán llevarse a cabo estos mecanismos son: en materia de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; en un caso similar el referéndum, la LPCDF en el artículo 34, señala las leyes y artículos por los cuales no podrán someterse a este mecanismo de participación ciudadana, entre las leyes que señala destaca "Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal. En lo que a la consulta popular se refiere la LPCD desde el artículo 47 hasta el 50 lo que comprende el orden jurídico de este mecanismo, no señala, bajo ningún acto por lo cual no se pueda someter este ejercicio de participación ciudadana; sin embargo, tanto el referéndum como la consulta popular, tanto sus efectos o resultados servirán como elementos de valoración, es decir, elementos de monitorio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante; a diferencia del plebiscito, el cual sus resultados son de carácter vinculante.

Es así que ante la decisión de someter a consulta el aumento al precio del metro se cuestiona el poner en marcha esta consulta, pues quien fuera en ese momento director

²⁹ "López Obrador identificó dos conductas indebidas que deben rectificarse: la primera del Presidente por tomar atribuciones que no le competen para hacer modificaciones en el huso horario, facultad de los legisladores federales, referida al artículo 73 fracción 18 de la Constitución.

La segunda conducta que cuestionó proviene del Congreso de la Unión porque no ha tomado cartas en el asunto y en esa circunstancia el DF puede, mediante un decreto, mantener el horario en vigor" (Olayo, 27 de febrero de 2001).

³⁰ Cabe señalar que esta consulta fue considerada por el entonces secretario de gobernación del D.F., José Agustín Ortiz Pinchetti, como una consulta no tradicional, pues, a diferencia de otras consultas llevadas a cabo mediante boletas esta no, por lo cual, tanto López Obrador como su coordinador, José Barberán, consideraron que fue una consulta legítima y que costó veinte veces menos que una consulta tradicional (Olayo, 27 de febrero de 2001).

del metro, Javier González, aseguró que “[...] que el subsidio debe disminuir y que en materia de tarifas y contribuciones no se podrá hacer consultas a lo cual contesta ‘Siempre hay una primera vez y se puede y en la democracia, el pueblo siempre manda’ [...]” (*El Universal*, 11 de junio de 2001).

De acuerdo, con el IEDF (2012) y la revista *Proceso* (1 de enero de 2001), entre el 24 y 25 de noviembre del 2001 el GDF llevó a cabo la consulta ciudadana vía telefónica sobre el aumento a la tarifa del metro de 1.50 a 2 pesos; en la consulta participaron 47 mil 835 ciudadanos, de estos participantes, 28 mil 078 votaron a favor del aumento (58.6%) en tanto que 19 mil 757 (41.3%) votaron en contra.

La tercera consulta de Andrés Manuel López Obrador, es una de las experiencias más notables en el Distrito Federal; fue presentada el 19 de junio de 2002 a la ALDF, el motivo: la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico. De acuerdo con Carlo Vilalta, el JGDF pedía que fuese sólo la decisión de los residentes de la entidad federativa aprobar la “megaobra” (Vilalta, 2007). Para la organización y ejercicio del plebiscito, el IEDF señaló no contar con el dinero suficiente para llevarlo a cabo pues dicho ejercicio costaría entre 80 y 100 millones de pesos (Grajeda, 1 de junio de 2007a).³¹

En el debate para la construcción de la “megaobra”, existieron argumentos a favor y en contra; entre los argumentos a favor se manifestaba que la “megaobra” ocasionaría, según el FIMEVIC, citado por Vilalta, “(1) una disminución de la saturación vehicular en la zona poniente de la Ciudad de México, (2) el aumento de la velocidad de traslado, y en consecuencia (3) una disminución de las emisiones contaminantes, (4) mejoras en la calidad del aire y la salud, y (5) además generaría empleo” (Vilalta, 2007: 389).

Por otra parte, la oposición presentó tres argumentos en contra, “(1) Que no tendría la validez requerida al ser considerado equivalente a un sondeo de opinión pública, (2) por parecer un juego preelectoral a las elecciones intermedias del año 2003, y (3) por tener un costo muy elevado” (Vilalta, 2007: 389). De acuerdo con Vilalta, los dos primeros argumentos son especulativos, cabe señalar que en el 2002 se encontraba vigente a la LPCDF de 1998, la cual consideraba los resultados del plebiscito de carácter vinculatorio, con respecto, al tercer argumento el costo de dicho ejercicio de participación fue de 48 millones de pesos el cual fue financiado y organizado por el IEDF (2007).

Sin embargo, dicho mecanismo, de acuerdo con Vilalta (2007) y el IEDF (2012), se llevó a cabo en septiembre del 2002, en la cual participaron 417 mil 621 electores (votos válidos), de los cuales, la megaobra fue aceptada por un total 274 mil 621 (68 por ciento) y 142 mil 381 (34 por ciento) en contra.³² Por otra parte, la participación

³¹ “Aun cuando no se tengan listas las firmas que exige la ley para solicitar un plebiscito, el Gobierno del Distrito Federal emitirá la convocatoria correspondiente el miércoles próximo, anunció el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, quien dijo que la ley lo faculta para convocar a plebiscito independientemente de que exista una petición ciudadana” (*Proceso*, 14 de junio 2002).

³² De acuerdo con Vilalta cada voto costó 158 pesos.

en este ejercicio fue considerada como muy baja; de acuerdo con el IEDF (2012) el nivel de participación fue menor al 7 por ciento del padrón electoral, por tal motivo, no representaba ni a la tercera parte del padrón; pero, al conocer la tendencia del voto a favor, el gobierno del Distrito Federal continuó con llevar acabo la megaobra.

Finalmente, el último ejercicio de participación ciudadana durante la jefatura de Andrés Manuel López Obrador, fue la consulta para ratificar su mandato como Jefe de Gobierno, que se llevó acabo el 7 de diciembre del 2002. De acuerdo, con Galar (2003) en 48 horas se recibieron 658 mil 995 llamadas en apoyo y sólo 32 mil (4.5%) en contra. Con una tendencia de aceptación del 95.3 por ciento, es decir, contaba con el apoyo de 9 de cada 10 ciudadanos, la votación representó al 10 por ciento del padrón electoral lo que significaba 6.5 millones de electores (Grajeda, 9 de diciembre de 2002b).

Como mencioné anteriormente, la puesta en práctica del plebiscito en el Distrito Federal se derivó de la sugerencia e iniciativa de Andrés Manuel López Obrador, después de ocupar el cargo como Jefe de Gobierno impulsó el poner en práctica la consulta como un medio para que los funcionarios estén en contacto con la población. Entre las sugerencias más destacadas encontramos la propuesta de someter a consulta el tema del aborto, los matrimonios homosexuales, la eutanasia, la pena de muerte, la legalización de las drogas, reforma energética y medio ambiente, entre otros temas (*Diario Seis en punto*, 11 de abril de 2012).

Por otra parte, durante la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente, se convocó el 29 de julio de 2007 a una consulta ciudadana denominada "Consulta Verde". De acuerdo con Antonio Gershenson (29 de julio de 2007) el GDF en conjunto con otras agrupaciones y asociaciones dedicadas a la protección del medio ambiente, plantearon la realización de una consulta para conocer la opinión de la población con respecto a una serie de medidas para atender y resolver los problemas de la entidad sobre el calentamiento global y la contaminación en la Ciudad de México.

Bertha Ramírez (30 de julio de 2007) señala que la Secretaría de Medio Ambiente dio a conocer que en la "consulta Verde" se contó con la participación de 472 mil ciudadanos, esta cifra representaba menos del 5 por ciento del padrón electoral que en 2007 contaba con 7 millones 199 mil ciudadanos. Cabe destacar, que la directora de medio ambiente, Martha Delgado, informó que se permitió la emisión del voto a los ciudadanos que no contaban con credencial de elector o que se identificaban con otro documento oficial, el propósito de tal medida era no desalentar la participación de la (Archundia, 30 de julio de 2007).

Los resultados de la consulta fueron tomados en cuenta en la política ambiental a través del Plan Verde. Este plan comprende 10 temas sobre medio ambiente que sirvió para su discusión, debate o inmediata aplicación, cabe mencionar, que los resultados de la consulta no fueron de carácter vinculante, sin embargo, y de acuerdo

con la LPCDF los resultados serían tomados como elementos de juicio para el ejercicio de la funciones de la autoridad convocante (LPCDF, artículo 50, 2014).

Para la “Consulta Verde”, la Secretaría de Medio Ambiente informó que se instalaron 2 mil 368 módulos en las 16 delegaciones del Distrito Federal para la recepción de los votos. La Secretaría de Medio Ambiente destacó que del total de opiniones recibidas el 50 por ciento de la ciudadanía emitió su voto en las urnas; mientras, el otro 50 por ciento emitió su opinión mediante módulos electrónicos y vía telefónica, por medio del servicio de localización telefónica (Locatel). El objetivo era tener datos en tiempo real sobre la opinión de los participantes (Ramírez, 30 de julio de 2007).

Gershenson (29 de julio de 2007), señala que la “Consulta Verde”, además, de contar con la participación del GDF, la Secretaría de Medio Ambiente, agrupaciones, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, también contó con la participación de instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), entre otras. La UAM en conjunto con el Colegio de Notarios, fueron los encargados del conteo y validación de los resultados en la consulta ciudadana, los resultados fueron emitidos el 7 de agosto de 2007.³³

La “Consulta verde” se realizó el 27 de julio del 2007, el IEDF (2012) señala que se contó con la participación de 274 mil 500 ciudadanos, lo que representa el 3.8 por ciento de la lista nominal. Sin embargo, los resultados que proporciono el GDF y la UAM, señalaron que de los 2650 urnas instaladas se capturó un total de 734 mil 459 boletas, de los cuales 528 mil 289 corresponde a la participación de los adultos, es decir 71.95 por ciento; 156 mil 733 corresponde a la participación de los adolescentes lo que representa el 26.8 por ciento, cabe destacar que esta consulta consideró tomar en cuenta la opinión de los niños de los cuales se contabilizó a 4 mil 956 participantes lo que representaba el 0.9 por ciento. Por otra parte, del total de adultos participantes, 381 mil 819 (72.3 por ciento) realizó su participación con su credencial de elector; mientras, 141 mil 523 (26.8 por ciento) participó sin credencial (IFOMEX, expediente: RR.408/2007).

Como mencioné, los resultados de la “Consulta Verde” fueron clasificados de la siguiente manera: adultos —con y sin credencial—, adolescentes, internet, LOCATEL, urna electrónica, entre otros. Véase la tabla siguiente.

³³ “De esta manera aunque niños, adolescentes, extranjeros y gente sin identificación oficial participó en el sondeo, al final la Universidad Autónoma de México (UAM), encargada del conteo final de resultados, sólo considerará los votos emitidos por mayores de 18 años con credencial de elector. Aunque se monitoreó en línea la dirección de internet www.obsdervatoriociudadanodf.org.mx y el servicio de Localización Telefónica (Locatel) para tener datos en tiempo real, los resultados de las urnas electrónicas los entregará el Instituto Electoral del DF a la UAM Izapalapa (*sic*) el martes y el conteo final será dado a conocer por esta institución educativa el 7 de agosto” (Archundia, 30 de julio de 2007).

Tabla 4
Resultados de la Consulta Verde, 2007

PREGUNTA	% si adolec entes	% si adulto s c/cred encial	% si adulto s s/cred encial	% si inter- net	% si LOCA TEL	% si CENTRO LLAMDA	% si urna electr onica
1 ¿Estás de acuerdo en que los recursos públicos disponibles para transporte en la Ciudad se destinen principalmente a la construcción de la línea 12 del metro y a las 10 líneas del metrobús (243 Km)? ¿Cuál debe ser el destino de la línea 12 del metro?	83.0	81.6	78.2	78.2	88.9	83.3	87.0
a) Iztapalapa-Tláhuac	54.8	53.0	47.8	51.0	64.5	53.1	71.0
b) Iztapalapa-Acoxpa	15.0	18.1	17.4	26.3	24.5	20.4	29.0
2 ¿Estás de acuerdo con que sustituyan todos los microbuses que circulan en el Distrito Federal por vehículos nuevos antes del 2012?	87.3	90.4	88.0	92.7	95.5	94.7	94.0
3 Los taxis del Distrito Federal que actualmente consumen gasolina ¿deben ser sustituidos por vehículos que ocupen otro tipo de motores más limpios: eléctricos, diesel, híbridos (gas y gasolina)?	87.5	88.6	87.0	91.1	93.0	93.8	93.0
4 ¿El transporte escolar del Distrito Federal debe ser obligatorio para las escuelas particulares?	63.7	65.3	62.4	62.3	67.9	60.1	67.0
5 ¿Para disminuir el tráfico y la contaminación, cada automóvil particular debe dejar de circular un sábado al mes?	73.8	70.2	71.2	65.6	71.2	71.2	70.0
6 ¿Estás de acuerdo en aumentar los espacios verdes en la ciudad y establecer la obligatoriedad de arborizar las azoteas en toda nueva construcción del Distrito Federal?	84.3	83.7	82.4	86.6	88.4	83.8	87.0
7 Todo transporte de carga debe pasar por la verificación vehicular obligatoria y circular por la ciudad en horario restringido	90.1	91.9	90.3	92.4	95.5	92.5	95.0
8 ¿Estas de acuerdo en que se construyan 500 pozos de absorción de agua de lluvia, 4 plantas de tratamiento de agua y 2 lagunas de regulación?	92.6	94.6	92.7	96.4	97.9	95.6	96.0
9 ¿Quieres que se castigue con penas mas severas a la invasion de predios de valor ambiental y la destruccion de bosques?	92.2	93.7	92.0	96.5	97.4	96.0	96.0
10 ¿Estas de acuerdo en que se construya en el Distrito Federal un centro integral para el manejo de la basura?	91.9	92.1	91.1	94.5	93.5	91.3	91.0

Fuente: Elaborado por el GDF y la UAM, 2007.

Ramírez (30 de julio de 2007) señaló que con base en las encuestas de salida realizadas por la empresa "Consulta Mitofsky" destacó la aprobación de los planteamientos propuestos por el GDF en materia de medio ambiente. Con la pregunta 1 y la opción sobre qué trayecto debería de tener la línea 12 del metro, el 77.7 por ciento eligió la trayectoria de Iztapalapa-Tláhuac; la pregunta, en general, obtuvo un 93.4 por ciento de aprobación; con la pregunta 3, se obtuvo el "sí" con un 92.3 por ciento; respecto a la pregunta 4, el 68 por ciento dijo que "sí" al transporte escolar gratuito en escuelas particulares; la pregunta 5, una de las más polémicas, el 73.75 por ciento dijo que "sí"; mientras, que la pregunta 6, el 91.2 por ciento dijo "sí" a la

obligatoriedad de arborizar las azoteas en toda nueva construcción del Distrito Federal; finalmente, la pregunta 10, el 93.3 por ciento dijo que “sí” al centro integral de la basura.

Una de las experiencias de participación ciudadana surgió a partir de las reformas que despenalizaban el aborto, en abril del 2007 en el Distrito Federal; en consecuencia, la Asociación de Abogados Católicos presentó a la ALDF alrededor de 36 mil firmas, el motivo, hacer una consulta en la modalidad de referéndum, a la ya aprobada ley. Esta reforma se aprobó con 46 votos del PRD, PRI, Nueva Alianza y la coalición social demócrata (PT, Convergencia y Alternativa), y 19 votos en contra del PAN y PVEM, y sola una abstención. Sin embargo, fue el PAN quien buscó una acción de inconstitucionalidad a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisiones de Derechos Humanos del Distrito Federal, además, de la PGR, quien esta facultada para impugnar el decreto. Por otro lado, la presidenta del PAN en la capital, Mariana Gómez del Campo, reconocía que no contaban con los 22 asambleístas que solicitaba el artículo 105 para llevar a cabo un acto de inconstitucionalidad (Cuenca, 25 de abril de 2007).

En consecuencia, se argumentó que la Ciudad de México requería su propia Constitución y convertirse en el estado 32, por lo cual se impulsó en el D.F. un plebiscito para la reforma política en 2011 (*El Universal*, 28 de noviembre de 2010).

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) realizarán el próximo año un plebiscito para impulsar la Reforma Política en la Ciudad de México y demandar una Constitución para la capital del país, con el propósito de convertirla en el estado 32, ya que el actual estatus del DF le ha significado la pérdida de más de 72 mil millones de pesos en los últimos años, anunció el vicecoordinador de los diputados locales, Alejandro Carbajal González [...] (Ortiz, 27 de noviembre de 2010).

Otro tema que ha causado gran diversidad de opiniones fue la iniciativa de reforma energética, emprendida por el Poder Ejecutivo Federal, durante la administración de Felipe Calderón. En el caso del Distrito Federal, el 27 de julio del 2008, el GDF realizó una consulta popular, en la cual el IEDF participó brindando asesoría técnica, en el ejercicio se contó con la participación del 11 por ciento de los ciudadanos, es decir, 142 mil 332 ciudadanos de una lista nominal de 7 millones 332 mil 507 de habitantes con identificación oficial.

Por otra parte, el tema de la reforma energética —emprendida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto—, de acuerdo, con el “Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales de energía, y estudios legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía”, presentó el 14 de agosto de 2013, a la Comisión Permanente una Iniciativa de “Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Dicha reforma fue promulgada en diciembre de 2013.

Es así, que entre sus principales detractores se encontraba, el PRD, el cual dio a conocer la integración del Consejo Nacional Ciudadano,³⁴ este Consejo acompañaría al proceso de organización de la consulta nacional sobre las reformas fiscal y energética, además, la organización Alianza Cívica fue la encargada de organizar dicha jornada de consulta (Casar, 31 de julio de 2013).³⁵

Además, en la revista *Proceso* (30 de julio de 2013) se informó que el Consejo Nacional Ciudadano estaba integrado por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Javier Jiménez Espriú, Agustín Basave Benítez, Fluvio Ruiz, Antonio Gershenson y Rolando Cordera. También participan Rafael Reygadas, Rocío Nahle, Laura Becerra Pozos, Beatriz Camacho, Carlos Huerta, Víctor Daniel Loya, José Ramírez, Manuel Martínez Sotelo y Patricia Mc Carthy. La Central Campesina Cardenista, organizaciones campesinas y populares, el Consejo Nacional de Organismos Rurales y Pesqueros, Equipo Pueblo, Observatorio Ciudadano de la Energía, Unión General de Obreros y Campesinos de México, entre otros (Alianza Cívica, 2013).

La Coordinadora Nacional de consulta ciudadana, creada por Silvia Alonso Félix de la Alianza Cívica, dio a conocer que dicho documento estaba conformado por seis preguntas, de las cuales tres correspondían a materia de energía y las restantes a materia fiscal.

En materia energética se planteó lo siguiente:

1. ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para permitir inversión privada en la explotación y transformación del petróleo y gas en México?
2. ¿Estás de acuerdo en que sólo Pemex invierta en México para construir refinerías, producir gasolina y diésel así como en otras plantas industriales para los fertilizantes que usamos?
3. ¿Estás de acuerdo en que los beneficios de la industria petrolera, cubiertas sus necesidades de operación y desarrollo, se utilice en inversión pública como la construcción de hospitales, escuelas, etcétera?

En materia fiscal se plantearon las siguientes:

1. ¿Estás de acuerdo en que se eliminen tratamientos especiales y privilegiados en el pago de Impuesto Sobre la Renta (ISR) pero que se beneficien a algunas empresas y personas?

³⁴ De acuerdo con la revista *Proceso* dicho Consejo, subrayó, fungirá como autoridad en los aspectos relacionados con la organización técnica y logística de la consulta ciudadana, y entre sus atribuciones está la de acompañar al proceso organizativo, elaborar las preguntas de la boleta y vigilar el cumplimiento de las reglas en la organización de la consulta.

Asimismo, recibir, investigar y resolver posibles quejas, y emitir las resoluciones necesarias para garantizar la objetividad y la transparencia de la encuesta (30 de julio de 2013).

³⁵ De acuerdo con Casar "Ni siquiera se ampara en la reforma política de 2012 en la que se señala al IFE como el órgano encargado de "la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados" (31 de julio de 2013).

2. ¿Estás de acuerdo en que se cobre IVA en alimentos y medicinas?
3. ¿Estás de acuerdo en que aquellos que más ingresos obtienen paguen mayor porcentaje de impuestos, como lo establece la constitución? (Radio Fórmula, 2013).³⁶

El PRD, era de los principales promotores en llevar a cabo la consulta ciudadana, misma que se realizó el 25 de agosto y 1 de septiembre del 2013; por lo cual, necesitaba recolectar más de 2 millones de firmas en todo el país. De acuerdo con la Alianza Cívica A.C, se contó con 6 mil 172 personas capacitadas en el Distrito Federal y nueve entidades del país: Campeche, Coahuila, Guanajuato, Querétaro, Colima, Nuevo León, Sonora, Nayarit y Tabasco (Informador, 2013). Para esta consulta se instalaron 2 mil 803 mesas receptoras de opinión, en el país: en el Distrito Federal mil 998 mesas, en Nuevo León 90, Nayarit 123, Tabasco 152, Sonora 84, Querétaro 72, Guanajuato 120, Campeche 80 y Colima, 34 (Luna, 25 de agosto de 2013).

Es así que el PRD anunció que entregaría —una semana antes de llevarse a cabo la consulta—, su iniciativa para la propuesta de reforma energética, la cual fue presentada el 20 de agosto de 2013, ante la Comisión Permanente.³⁷ Dicha iniciativa, se sumaría a la entregada por el diputado Luis Alberto Villareal García y el Senador Francisco Domínguez García Servién integrantes de los grupos parlamentarios del PAN.³⁸

Tras la aprobación de las leyes secundarias de la reforma energética en diciembre del 2013, y tras la aprobación de la Ley Federal de Consulta Popular en marzo del 2014, la LFCP señala en su artículo 21, fracción III, por cada petición de consulta popular sólo se podrá plantear una pregunta. Por lo tanto, el PRD promovió la siguiente pregunta a su petición en la consulta popular:

¿Están de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?

Entre los menos receptivos a la reforma energética, se encontraban el PRD y Andrés Manuel López Obrador con el apoyo de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) —Movimiento que consiguió su registro como partido político en el 2014, a través, del Instituto Nacional Electoral— se deslindaron de las acciones

³⁶ Silvia Alonso (5 de agosto de 2013) dio a conocer que las preguntas fueron integradas y conformadas a partir del Consejo Ciudadano de la Consulta Nacional.

³⁷ Por contener temas coincidentes a las dos iniciativas, una presentada por el PAN Y la otra por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, fue considerada para el proyecto de decreto.

³⁸ De acuerdo con el dictamen —la propuesta se presentó en la sesión de la Comisión Permanente—, la iniciativa en proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en nombre de sus respectivos grupos parlamentarios.

Con esa misma fecha, la iniciativa en cuestión fue turnada a las comisiones unidas de puntos constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio, y dictamen correspondiente.

emprendidas por el PRD, por lo cual, quienes manifestaron que no aprobaban la inclusión del PRD en el “Pacto por México”; además, señalaron que el día 8 de septiembre del 2013, llevarían a cabo una asamblea en el Zócalo de la Ciudad de México para concretar acciones con el tema de la reforma energética (Reyes, 1 de agosto de 2013).

De acuerdo con el medio de comunicación *Regeneración*, el presidente del Consejo Nacional de MORENA, Andrés Manuel López Obrador informó que ya contaba con 1 millón 700 mil firmas, aproximadamente, el 2 por ciento del padrón electoral. Además, confiaba en que los comités estatales de MORENA seguirán recopilando firmas todo el mes de agosto y la primera semana de septiembre hasta alcanzar los 2 millones de firmas (15 de agosto 2014).

En caso de aprobarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la consulta de MORENA, la pregunta que plantearían a la población sería la siguiente:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Por otra parte, recientemente destaca la propuesta del JGDF, Miguel Ángel Mancera, quien pone en debate y en la agenda política la posibilidad de incrementar el salario mínimo de los habitantes de la Ciudad de México. El Presidente del partido Acción Nacional, Gustavo Madero, dijo que el salario mínimo se debe adecuar a las necesidades de la gente y añadió que debía ser indexado. El salario actual sería de 206 pesos (Wong, 28 de julio de 2014).

El PAN propuso ante la Cámara de Diputados someter a revisión el salario mínimo mediante una consulta popular en las elecciones intermedias del 2015 (Wong, 28 de julio de 2014). La pregunta que se planteará en la consulta es la siguiente:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

Ante la iniciativa de aplicar las consultas populares en las elecciones del 2015, por parte del PRD, MORENA y el PAN; el PRI se sumó a la iniciativa con su respectivo planteamiento; el cual buscaría la eliminación de 132 representantes proporcionales, es decir, 100 diputados y 32 senadores plurinominales. La pregunta es la siguiente:

¿Estás de acuerdo con que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Cabe señalar, que el presidente nacional del PRI recordó que “[...] la reducción de legisladores fue un compromiso de campaña del presidente Enrique Peña Nieto, Camacho Quiroz dijo que, de prosperar, también se reducirá el gasto público, facilitará la construcción de acuerdos y mejorará la calidad de debate parlamentario” (Quiroz, 24 de agosto de 2014).³⁹ También, afirmó que la propuesta, no es de ninguna manera, un mecanismo para sabotear la consulta sobre la reforma energética, emprendida por el PRD y MORENA, ni la consulta sobre el aumento al salario mínimo promovida por el PAN (Figueroa, 13 de agosto de 2014).

Sin embargo, los partidos de la oposición, PRD y PAN, consideraron que tal propuesta era inviable jurídicamente, ya que la eliminación de los representantes plurinominales es un tema electoral y de acuerdo con el artículo 35 constitucional, fracción VIII, no son temas sujetos a consulta popular; además, el PAN mediante el Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales, Rodríguez Doval, consideró la propuesta del PRI como políticamente impertinente. Por su parte, el PRD, a través del vicecoordinador, señaló que la eliminación de los representantes plurinominales daña la pluralidad en el Congreso. En defensa de la propuesta del PRI, Héctor Gutiérrez de la Garza expuso: “No se está modificando el procedimiento de índole electoral, sino única y exclusivamente la integración de las cámaras, en la que en nuestro concepto no es materia electoral ni tampoco afecta de manera indirecta el artículo 40 de la Constitución, que es otra limitante” (Melgar, 22 de agosto de 2014).

Es así que el PRI señaló que confía en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobaría su propuesta, por lo cual, la dirigencia del PRD manifestó que si la SCJN aprueba la consulta sobre la eliminación de los representantes plurinominales con mayor razón aprobarán la consulta sobre la reforma energética. El PRD consideró que tanto el PAN como el PRI, ven en la consulta popular un mecanismo para competir ante la izquierda frente a una caída electoral en los comicios del 2015, es decir, sólo utilizan el mecanismo con fines electorales; también señalaron que la consulta, emprendida por el PRI, es un instrumento para desviar y distraer la atención de la ciudadanía con respecto al tema energético (Melgar, 22 de agosto de 2014).

De acuerdo con José Román:

La dirigencia nacional del PRI entregará [...] al Senado de la República las firmas de cuando menos 6 millones de ciudadanos que respaldan la consulta popular de reducir el número de diputados y senadores plurinominales [...], el líder nacional priísta, César Camacho Quiroz, destacó que con esa acción de recolectar cientos de miles de firmas en apenas 20 días, el partido “demuestra el músculo” y que su propuesta de consulta popular tiene un amplio respaldo de la ciudadanía (Román, 14 de septiembre de 2014).

³⁹ De acuerdo con Quiroz: “El entonces candidato Enrique Peña Nieto colocó en el lugar número tres, de sus 266, compromisos, que firmó ante notario público: ‘Promover la eliminación de 100 Diputados Federales’” (21 de agosto de 2014).

Por lo tanto, se presentaron cuatro solicitudes de consulta por parte del PRI, PAN, PRD y MORENA, para someterse a votación en la jornada electiva del 2015. Dichas peticiones serían analizadas por la SCJN,⁴⁰ a fin de evaluar si son constitucionales o no, de acuerdo con lo que establece la Constitución (Ugalde y Preisser, 2014). En el siguiente cuadro se presenta la constitucionalidad de las preguntas que se sometieron a consulta popular, de acuerdo con Luis Ugalde y Dante Preisser (2014).

Cuadro 55			
La constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular			
PROMOVENTE	FIRMAS	PREGUNTA	CONSTITUCIONALIDAD
PRD	4.2 millones	¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución en materia energética?	Inconstitucional
MORENA	2.9 millones	¿Estás de acuerdo en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?	Inconstitucional
PAN	2.5 millones	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNMS) fije un salario mínimo para cubrir la línea de bienestar fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social?	Constitucional
PRI	6 millones	¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	Inconstitucional
<i>Fuente: Elaborado por Ugalde y Preisser, 2014.</i>			

Por tal razón, la SCJN revisó la constitucionalidad de las preguntas en la consulta promovida por los partidos PRD, MORENA, PAN y PRI, que hayan cumplido con los requisitos que evaluó el Instituto Nacional Electoral (INE).

Se trata del estreno de esta nueva figura de democracia directa legislada en 2012 y 2013 y que afronta su primera prueba en la próxima elección federal de 2015.

La relevancia de la consulta popular es que su resultado es vinculante para el Congreso federal y las autoridades competentes; ello significa que de ser aprobada una propuesta, debe convertirse obligatoriamente en ley, norma o aplicarse como una política pública. El tema central es que solo aplica para modificaciones a legislación secundaria, no para enmiendas a la Constitución [...] (Ugalde y Preisser, 2014: s/n).

Respecto a la propuesta de consulta del PAN en materia de salarios mínimos, de acuerdo con Elena Michel (29 de octubre 2014a), la SCJN por primera vez en la historia analizó el objeto de la consulta popular. La SCJN declaró inconstitucional e improcedente la solicitud de consulta por parte del PAN.

⁴⁰ De acuerdo con el artículo 26, la Suprema Corte deberá determinar la constitucionalidad de la solicitud, así como modificaciones a la pregunta y notificar a la cámara de origen la resolución.

En contra de la consulta votaron los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Margarita Luna Ramos, Olga Sánchez Cordero, Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena, Arturo Zaldívar y Luis María Aguilar Morales.

A favor de la consulta, pero sin alcanzar la mayoría necesaria para su avance, el ministro presidente, Juan Silva Meza, Alberto Pérez Dayán, Fernando Franco y el ministro instructor, José Ramón Cossío Díaz (Michel, 29 de octubre de 2014a).

El motivo del rechazo a la consulta en materia de salarios mínimos, de acuerdo con Michel es porque estaba vinculada con los ingresos y egresos del Estado, pues es uno de los temas por los cuales no puede someterse a consulta popular. “Los ministros Margarita Luna Ramos, Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena, Olga Sánchez Cordero y Arturo Zaldívar consideraron que la pregunta de Acción Nacional trastoca el modelo para fijar la tasa del salario mínimo previsto en el artículo 123 de la Constitución, cuyo eje es la acción de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y no los indicadores del Coneval” (Michel, 29 de octubre de 2014a).

Por su parte, Cossío Díaz, uno de los ministros que voto a favor, insistió en que:

[...] a la SCJN no le corresponde evaluar los efectos sociales, económicos o políticos que sean resultado de la aplicación de una consulta determinada.

Y advirtió ponderar la evaluación de las consultas populares por la afectación que los temas tengan en los gastos del Estado, porque aplicar este criterio en todos los temas cancelaría todas las consultas populares (Michel, 29 de octubre de 2014a).

Con respecto a las consultas populares —en materia energética— promovidas por MORENA y el PRD, en ambos casos, la SCJN las declaró inconstitucionales. Para el caso de MORENA, Michel señala que la SCJN declaró improcedente e inconstitucional la consulta emprendida por este partido sobre la reforma energética. Al igual que la propuesta impulsada por el PRD, con nueve votos a favor y uno en contra, fue desechada la propuesta de consulta por parte de MORENA, el motivo, que la pregunta trata sobre los ingresos del Estado, tema prohibido que no puede ser sometido a consulta popular. “Los ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo recalcaron que las decisiones jurídicas que se están tomando en el pleno —rechazo de las consultas— responden a las propias prohibiciones que los legisladores determinaron al procesar la ley federal en la materia” (Michel, 30 de octubre de 2014b).

En ambas propuestas de consulta, el único magistrado a favor de su procedencia fue José Ramón Cossío Díaz, quien consideró que debe prevalecer el derecho humano a consultar y ser consultado (Michel, 30 de octubre de 2014b). Asimismo, de acuerdo con Michel el 30 de octubre de 2014 con nueve votos a favor y uno en contra los ministros desecharon la consulta perredista; el motivo, que la consulta propuesta por el PRD se refiere a ingresos del Estado, tema que se encuentra prohibido para instrumentar tal ejercicio (30 de octubre de 2014c).

Finalmente, Hugo Hernández (3 de noviembre de 2014) en el Pleno de la SCJN declaró improcedente e inconstitucional, por decisión unánime, la propuesta de consulta promovida por el PRI sobre la reducción de los plurinominales, el motivo, la SCJN señaló que la reducción de los plurinominales en un tema de materia electoral, mismo que es restringido en la Constitución.

Por tal razón, dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que acarrea diversas consecuencias sobre los efectos de la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos. En su caso, de candidatos independientes, en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Hernández, 3 de noviembre de 2014).

3.2. *Problemas y limitaciones de participación ciudadana en el D.F.*

El proceso democrático en el Distrito Federal ha sido largo y en el han habido problemas, obstáculos, límites, pero también posibilidades para el pleno ejercicio de la participación ciudadana, en particular, los mecanismos de participación semidirecta. Sin embargo, también existen condiciones sociales que permean el ejercicio pleno de la ciudadanía en los asuntos públicos. De acuerdo con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que exista un déficit en la democracia existe un déficit en la sociedad. En este sentido, la existencia de un déficit en la sociedad se asume como carencias de la democracia, "Así, la pobreza y la desigualdad no son sólo 'problemas sociales', sino también déficit democráticos" (PNUD, 2004: 54-55).

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL) ha elaborado el índice de Rezago Social, el cual "Es una medida que agrega en un solo índice variables de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar" (CONEVAL, 2010: 2).⁴¹ Véase la tabla y la figura siguientes.

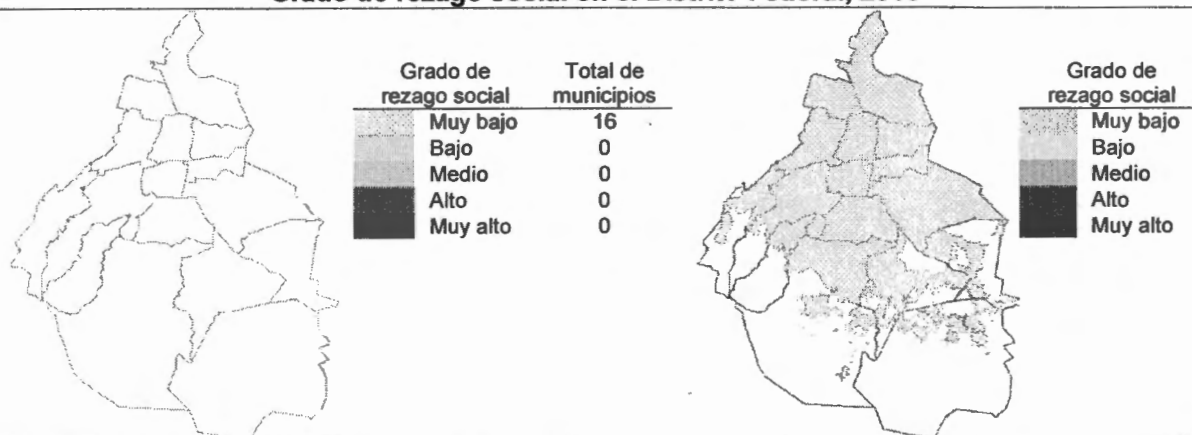
Tabla 5 Grado de rezago social en el Distrito Federal 			
Grado de rezago social y lugar que ocupa el Distrito Federal según su índice de rezago social			
Entidad	Grado de rezago social		Lugar que ocupa a nivel nacional
	2005	2010	2005 2010

⁴¹ "No se trata de una medición de pobreza ya que no incluye los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación [...]" (CONEVAL, 2010: 2).

Distrito Federal	Muy bajo	Muy bajo	31	31
-------------------------	-----------------	-----------------	-----------	-----------

Fuente: Elaboración propia con a las estimaciones del CONEVAL, 2010: 8.

Figura 4
Grado de rezago social en el Distrito Federal, 2010



Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2010: 41-42.

En síntesis, el rezago social, de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL, en el Distrito Federal se encuentra en la posición número 31, a nivel nacional, desde el 2005 hasta el 2010 sigue manteniendo esa posición sin cambios en su grado de rezago social, por otra parte, el estado de Nuevo León es la entidad que ocupa la posición 32 con un grado de rezago social muy bajo desde 2005 hasta 2010; mientras, que Chiapas en 2005 ocupó la posición número 1 respecto a su grado de rezago social, hasta que en 2010 pasó a la posición 3, manteniendo un grado de rezago social muy alto. En 2010 el estado de Guerrero ocupó la posición número 1, en el 2005 se mantenía en la posición 2, mantenido así un grado de rezago social muy alto (2010: 8).

En este contexto, México y, en particular, el Distrito Federal presentan condiciones sociales que pueden permear el pleno ejercicio de la ciudadanía en la esfera pública. Con el fin de describir algunos déficits en estas entidades, se ha considerado tomar en cuenta algunos índices y percepciones que permiten explorar y conocerlas con respecto a la calidad de vida de sus ciudadanos.

De acuerdo con el CONEVAL (2012) se puede medir la pobreza a partir de dos dimensiones: una dimensión económica y una dimensión social. La primera dimensión, es una medida mediante el ingreso que perciben las familias para adquirir bienes y servicios que les garanticen una vida digna; la segunda dimensión, se refiere al acceso de los derechos sociales con los que cuentan los ciudadanos, en esta dimensión se miden seis carencias sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda decorosa, servicios básicos y alimentación.⁴²

⁴² “[...] en septiembre de 2012, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) determinó como información de interés nacional las fuentes que permiten realizar la medición de la pobreza en el país —la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) —. Asimismo, en diciembre del mismo año se incluyeron

El CONEVAL (2012) señala que en México, la pobreza afecta tanto a niños, mujeres, hombres, adulto mayores, pero especialmente, a los pueblos indígenas; pues casi la mitad de la población mexicana es pobre. Esta institución considera que la prioridad de las órdenes de gobierno es combatir la pobreza. A nivel nacional, en el 2012,

[...] México tenía 53.3 millones de personas en condición de pobreza (45.5 por ciento), de las cuales 41.8 millones vivían en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales ascendía a 33.5 millones (28.6 por ciento) y las personas vulnerables por ingresos a 7.2 millones (6.2 por ciento). Alrededor de una quinta parte (19.8 por ciento de la población nacional (23.2 millones) no tenía problemas de ingresos ni carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables (CONEVAL, 2012: 12). Véase la tabla siguiente.

Tabla 6

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8*	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9*	32.4	28.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2*	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5*	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencias por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por la calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6*	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2*	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3*	28.4	27.4	3.0	2.9
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012: 40.

En el caso de los derechos sociales, en el 2012:

[...] había 86.9 millones de personas, es decir, tres de cada cuatro mexicanos con alguna privación social. La carencia que más afectó a la población nacional fue la relacionada con el acceso a la seguridad social, pues 71.8 millones de personas (tres de cada cinco) presentaron esta privación. En segundo lugar, la

en el Catálogo Nacional de Indicadores catorce indicadores clave sobre la medición de la pobreza en México. De esta forma, las fuentes de información y la mayoría de los indicadores de la pobreza son parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. El CONEVAL seguirá, como hasta ahora lo ha hecho, generando la información de pobreza de manera regular, periódica y oportuna" (CONEVAL, 2012: 11).

carencia por acceso a la alimentación perjudicó a 27.4 millones, poco más de una quinta parte de la población nacional. En tercer lugar, poco más de una quinta parte de la población (25.3 millones) no tuvo acceso a los servicios de salud. En cuarto lugar, 21.2 por ciento de la población (24.9 millones) presentó carencia por falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda (agua, drenaje, electricidad o combustible para cocinar). En quinto lugar, una quinta parte de la población tenía rezago educativo (22.6 millones). En sexto lugar, la carencia por calidad y espacios de la vivienda afectó a 15.9 millones de personas (CONEVAL, 2012: 13-149).

Mientras que en el caso de espacios de bienestar económico, en el 2012,

[...] una de cada cinco personas (23.5 millones) tuvo ingreso tan bajo que aun usándolo todo no le permitía adquirir la canasta alimentaria; ésta, en agosto de 2012, tuvo un valor de 1,125 pesos mensuales por persona en las zonas urbanas y 800 pesos en las rurales. Asimismo, poco más de la mitad de la población (60.6 millones) obtuvo un ingreso inferior a 2,328 pesos mensuales en las zonas urbanas e inferior a 1,489 pesos en las rurales, es decir, un ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica completa (CONEVAL, 2012: 14).

En el caso del Distrito Federal, se han tomado en cuenta una serie de indicadores para exponer gráficamente las carencias que tienen los ciudadanos respecto a los espacios sociales o derechos sociales que les garanticen una calidad de vida digna y decorosa. En este sentido, sólo se tomaron en cuenta seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Tabla 7
Porcentaje y número de personas con rezago o carencias en la dimensión de derechos sociales en el Distrito Federal, 2010-2012

Indicador	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Rezago educativo	9.5	9.2	847.4	813.9
Acceso a los servicios de salud	32.5	23.4	2,885.4	2,072.8
Acceso a la seguridad social	52.4	52.5	4,656.6	4,680.2
Calidad y espacios de la vivienda	7.6	6.4	672.3	570.3
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9	3.0	348.8	270.3
Acceso a la alimentación	15.5	13.0	1,381.3	1,157.5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CONEVAL, 2012: 57-83.

De acuerdo con el CONEVAL, en lo referente a la desagregación territorial del indicador rezago educativo, el Distrito Federal, en 2012, obtuvo un 9.2 por ciento, 0.3 por ciento menos que en 2010; en contraste, Chiapas es la entidad con el mayor rezago educativo con 33.5 por ciento en 2012, 1.5 por ciento menos que en 2010. "La brecha que separa a Chiapas del Distrito Federal fue de 24.3 puntos porcentuales en 2012 [...]" (CONEVAL, 2012: 61).

En cuanto al indicador de acceso a los servicios de salud, el Distrito Federal cuenta con una carencia de 23.4 por ciento en 2012, 9.1 por ciento menos que en 2010; en contraste, Puebla cuenta con un 29.6 por ciento, 10.8 por ciento menos que en 2010. La separación que existe entre Puebla y el Distrito Federal es de 6.2 por ciento en 2012, sin embargo, Campeche es la entidad con el menor porcentaje en esta carencia con un 12.2 por ciento, con una diferencia respecto al Distrito Federal de un 11.2 por ciento en 2012 (CONEVAL, 2012).

Por otra parte, el indicador de acceso a la seguridad social, en 2012, muestra que el Distrito Federal cuenta con un 52.5 por ciento, 0.1 por ciento más que en 2010; en contraste, Chiapas es la entidad con el más alto porcentaje con 83.3 por ciento, 0.9 por ciento más que en 2010. La distancia que hay entre Chiapas y el Distrito federal es de 30.8 por ciento en 2012, sin embargo, Coahuila es la entidad con menor porcentaje con 34.3 por ciento, manteniendo el mismo porcentaje que en 2010 (CONEVAL, 2012)

Respecto, al indicador de calidad y espacios de la vivienda, en 2012, el Distrito Federal cuenta con un 6.4 por ciento, 1.2 por ciento menos que en 2010; en contraste, Guerrero es la entidad que presenta una mayor carencia con un 33.4 por ciento, 7.3 por ciento menos que en 2010. La brecha que separa a Guerrero del Distrito Federal es de 27.0 por ciento en 2012, por otra parte, la entidad con el menor porcentaje es Aguascalientes con un 4.9 por ciento, 2.0 por ciento menos que en 2010 (CONEVAL, 2012).

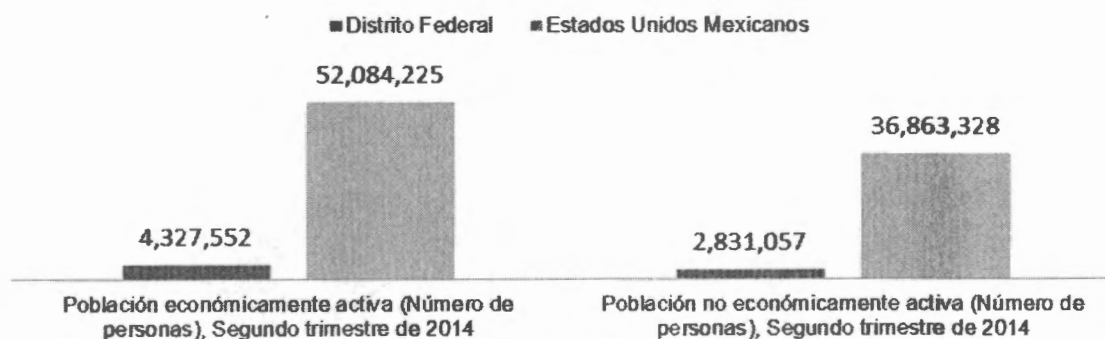
Sobre el indicador de servicios básicos en la vivienda, en 2012, el Distrito Federal cuenta con un 3.0 por ciento, 0.9 por ciento menos que en 2010; mientras, Guerrero es la entidad con mayor porcentaje con un 59.0 por ciento, 2.4 por ciento más que en 2010, la distancia que existe entre Guerrero y el Distrito Federal es del 56.0 por ciento en 2012, en este sentido, el Distrito Federal es la entidad que tiene menor carencia, 0.9 por ciento menos que en 2010.

Por último, el indicador de acceso a la alimentación, en 2012, el Distrito Federal cuenta con un 13.0 por ciento, 2.5 por ciento menos que en 2010; en contraste, Guerrero es la entidad que mayor porcentaje concentra con un 39.4 por ciento, 3.3 por ciento menos que en 2010. La separación que hay entre Guerrero y el Distrito Federal es de 26.4 por ciento en 2012. En este contexto, el Distrito Federal es la entidad con el menor porcentaje respecto a esta carencia.

Otro de los problemas o déficits que aqueja a nivel nacional y, particularmente, al Distrito Federal es el desempleo. Actualmente, en el Distrito Federal se registra una tasa del 6.8 por ciento, mientras que a nivel nacional se registra una tasa del 4.9 por ciento. Por su parte, la titular de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del D.F., Patricia Mercado señaló que la población más afectada son los jóvenes, sin embargo, entre los nuevos planes para erradicar este problema, se encuentra el subsidio al primer empleo y un acuerdo de colaboración con bolsas de trabajo para colocar en un empleo formal a la mayor cantidad de desempleados; además, destacó

que existen convenios con empleadores para que estos no cometan actos de discriminación por el aspecto físico y que éste no sea motivo de despido o rechazo laboral (Espino, 9 de marzo de 2014). Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 9
Índice de desempleo en el Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia con base a las estimaciones del INEGI, 2014.

Cabe mencionar, que la democracia tiene una visión de la condición humana y de su desarrollo, por lo tanto, para el PNUP (2004) no debe haber una agenda económica social divorciada de la agenda democrática. El proceso para democratizar nuestras instituciones y la toma de decisiones aún no ha sido suficiente para mejorar las posiciones sociales de los ciudadanos. Uno de sus principales problemas es la aceptación de estos mecanismos por parte de las instituciones. Es así que Olvera señala: “Los derechos, que constituyen el corazón de la ciudadanía, siguen siendo aplicados de manera segmentada y parcial y experimentando diversos tipos de problemas de implementación y de aplicación universal” (2008: 27).

Además de las condiciones sociales, antes expuestas, existen condiciones culturales como la discriminación y la corrupción que repercuten en el pleno ejercicio e inclusión de la ciudadanía en la esfera pública. Estas condiciones manifiestan un grado ineficaz del Estado en cuanto a la persistencia de prácticas antidemocráticas. El IFE manifiesta lo siguiente: “A pesar de la transición hacia un régimen político más plural, un segmento amplio de la población mexicana se percibe tratado con desigualdad por parte de la autoridad, la ley y las personas” (2014: 36).

De acuerdo con el IFE, todas las personas que se encuentren en territorio mexicano tienen reconocido el derecho a la no discriminación.

Desde 2001, la Constitución mexicana incorpora en su artículo 1 la cláusula antidiscriminatoria; ésta quedó fortalecida con la reforma constitucional de junio de 2011, que declara que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos también en los tratados internacionales de los que México forma parte y de las garantías para su protección, favoreciendo además la protección más amplia para las personas (principio pro persona) y la

obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos (IFE, 2014: 36).

Sin embargo, la práctica de la discriminación persiste en la sociedad mexicana. Véase la tabla siguiente.

Tabla 8		
Porcentaje de personas que perciben o han sido víctimas de discriminación		
Porcentaje de personas que dijeron haber visto que otros son discriminados por:	Apariencia física	75.3
	Clase social	76.4
	Color de piel	70.9
	Ser mujer	58.5
	Ser indígena	70.7
Porcentaje de personas que han sido víctimas de discriminación por:	Apariencia física	18.4
	Clase social	20.4
	Color de piel	10.2
	Ser mujer	26.4
	Ser indígena	5
<i>Fuente:</i> Tomado en Instituto Federal Electoral, 2014: 38.		

Con la finalidad de dar cumplimiento al derecho de la no discriminación se promulgó en junio de 2013, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), el objetivo de esta ley es combatir la corrupción y promover la igualdad de oportunidades de trato; además, se dispone la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (IFE, 2014).

Asimismo, la corrupción es un mal que influye en el ejercicio efectivo de la participación ciudadana. La corrupción, además de presentarse en la esfera pública también se presenta en la vida cotidiana de la ciudadanía, de manera que la práctica frecuente de la corrupción ha ido en aumento. El CESOP (2011) de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, conformado en 2010 con la pregunta: ¿Cómo cree que ha evolucionado el nivel de corrupción en México en los últimos tres años?, el 7 por ciento, dijo que se redujo y el 75 por ciento afirmó que incrementó. El CESOP (2011) menciona que con base en el informe del 2010 de Latinobarómetro, el 60 por ciento de los latinoamericanos considera que las decisiones del gobierno buscan privilegiar a unos pocos, en México dicha cifra es de 65 por ciento. Véase la tabla siguiente.

Tabla 9
Evolución y acciones del gobierno contra la corrupción, 2010

¿Cómo cree que ha evolucionado el nivel de corrupción en este país en los últimos tres años?				¿Cómo valora las acciones del gobierno en su lucha contra la corrupción?			
País	Se redujo	Se mantuvo igual	Se incrementó	País	Ineficaces	Ni ineficaces ni efectivos	Efectivas
Argentina	8%	30%	62%	Argentina	77%	11%	12%
Bolivia	20%	34%	46%	Bolivia	27%	26%	47%
Brasil	9%	27%	64%	Brasil	54%	17%	29%
Chile	9%	39%	53%	Chile	33%	28%	38%
Colombia	20%	24%	56%	Colombia	46%	20%	35%
El Salvador	18%	34%	48%	El Salvador	32%	53%	15%
México	7%	18%	75%	México	52%	26%	22%
Perú	9%	12%	79%	Perú	85%	8%	8%
Venezuela	7%	7%	86%	Venezuela	65%	28%	7%
América Latina	11%	37%	52%	América Latina	32%	28%	40%

Fuente: Tomado en CESOP, 2011: 30.

Como se observa, el 52 por ciento considera que las medidas adoptadas por el gobierno contra la corrupción han sido ineficaces, el 26 por ciento opina que no son ni ineficaces ni eficaces y el 22 por ciento las considera efectivas. Por su parte, Transparencia Mexicana (TM) con base en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 puntos (percepción de bajos niveles de corrupción), México obtuvo una calificación de 34 puntos lo que la posiciona en lugar 106 de 177 países incluidos en el índice (2013).

Los países con mayor percepción de corrupción son Afganistán, Corea del Norte y Somalia; por el contrario, los países con menor percepción de corrupción son Dinamarca y Nueva Zelanda (TM, 2013). En el caso de Latinoamérica, Uruguay es el país con la mayor puntuación 73 puntos, seguido por Chile con 71 puntos. Los países con los puntuación más baja son Venezuela con 20 puntos y Haití con 19 puntos (TM, 2013). En cambio, si comparamos a México con respecto a otros bloques regionales, políticos y económicos, como el G20, OCDE, entre otros. México en comparación con la OCDE se ubica en la última posición de los 34 países que la integran; en cambio, de los 11 países considerados los NEXT 11, México se encuentra en la tercera posición, sin embargo, en el resto de los bloques o regiones no supera la media. Véase la tabla siguiente.

Tabla 10
Comparativo para México por regiones o bloques de países

Bloque/región	No. de países que integran el bloque de análisis	Posición 2012	Posición 2013
América	32	22	22
BRICS ⁴³ + México	6	5	5
G20 ⁴⁴	19	17	16
OCDE ⁴⁵	34	34	34
Next 11 (N11) ⁴⁶	11	3	4

⁴³ Se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁴⁴ El grupo de los veinte o G20 es un foro de cooperación entre países desarrollados y emergentes para abordar temas relevantes de la agenda económica y financiera internacional.

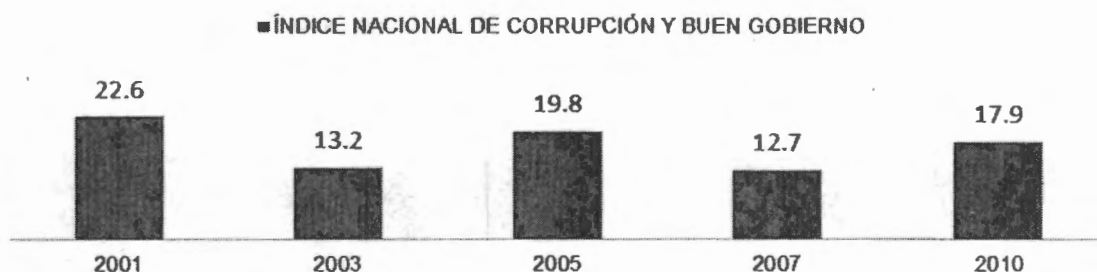
⁴⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

TPP ⁴⁷	12	11	11
-------------------	----	----	----

Fuente: Elaborado por Transparencia Mexicana, 2013.

En el caso del Distrito Federal, históricamente ha tenido los índices de corrupción más altos a nivel nacional, en materia de corrupción en trámites y servicios públicos. De acuerdo con Transparencia Mexicana (2011) con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010,⁴⁸ el Distrito Federal y el Estado de México encabezan la lista de las entidades con mayor nivel de corrupción, en una escala de 0 a 100 menor valor, menor corrupción, el Distrito Federal tiene el lugar 32 de las 32 entidades federativas. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 10
INCBG del Distrito Federal 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Mexicana, 2011.

De acuerdo con la gráfica anterior, el Distrito Federal no ha podido mantener una tendencia a la baja, sin embargo, desde 2001 hasta 2011 ha logrado una reducción de 4.7 por ciento. El porcentaje más bajo que ha conseguido la entidad fue en 2007 con 12.7 por ciento. A nivel nacional, Transparencia Mexicana señala que “En 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrativos por particularadores” (TM, 2011: 6). Transparencia Mexicana (2001) señala que una mordida en los hogares mexicanos tiene un costo en promedio de \$165 pesos.

Recientemente, el 26 de febrero de 2014 fueron aprobadas las reformas constitucionales que darán paso al Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con Melgar: “Con 409 votos favorables del PRI, PAN, PRD, Verde Ecologista y Nueva Alianza; 24 de algunos perredistas e integrantes de las bancadas del PT, Movimiento Ciudadano y Morena, y tres abstenciones, el dictamen que modifica 14 artículos de la Constitución se turnó al Senado, para continuar el proceso legislativo” (Melgar, 27 de febrero de 2015).⁴⁹

⁴⁶ Los Próximos once (Next Eleven, conocidos también por el número N-11 en inglés).

⁴⁷ Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

⁴⁸ El INCBG registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos en tres niveles de gobierno y empresas particulares (TM, 2011).

⁴⁹ El dictamen enviado a los senadores —que posteriormente también deben ir a los congresos locales— modifica los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Carta Magna (Melgar, 27 de febrero 2015).

Entre las múltiples facultades o disposiciones que pretende el Sistema Nacional Anticorrupción, Melgar destaca los siguientes: contará con un Comité Coordinador, el Sistema Nacional Anticorrupción crea un esquema Jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para sancionar responsabilidades, además,

- Se propone un nuevo esquema de responsabilidades de servicios públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran.
- Prevé un Sistema Profesional de Carrera en todos los órganos fiscalizadores.
- Se amplía a siete años el plazo de prescripción por las faltas administrativas graves.
- El objetivo que se persigue es que aquellos servidores públicos que incurran en alguna falta administrativa grave, puedan ser investigados y sancionados por una administración distinta a la que ejercían sus funciones.
- El dictamen señala que las declaraciones patrimonial y de conflictos de interés será obligatoria en todos los niveles (Melgar, 27 de febrero 2015).

Cabe mencionar, que la corrupción es un asunto que involucra a todos, tanto a gobernantes como gobernados, en este sentido, la ENCUP (2012) señala que más del 69 por ciento de los encuestados están de acuerdo en que los ciudadanos permiten que haya corrupción. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 11
Dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases. Los ciudadanos permiten que haya corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

Mientras, un 23.20 por ciento declaró estar en desacuerdo y sólo el 5.53 por ciento declaró estar muy desacuerdo. En este contexto, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción deberá entre sus múltiples funciones fomentar la cultura de la legalidad y, desde luego, el de la denuncia ciudadana, así como disposiciones que garanticen y salva guarden la integridad de denunciante.

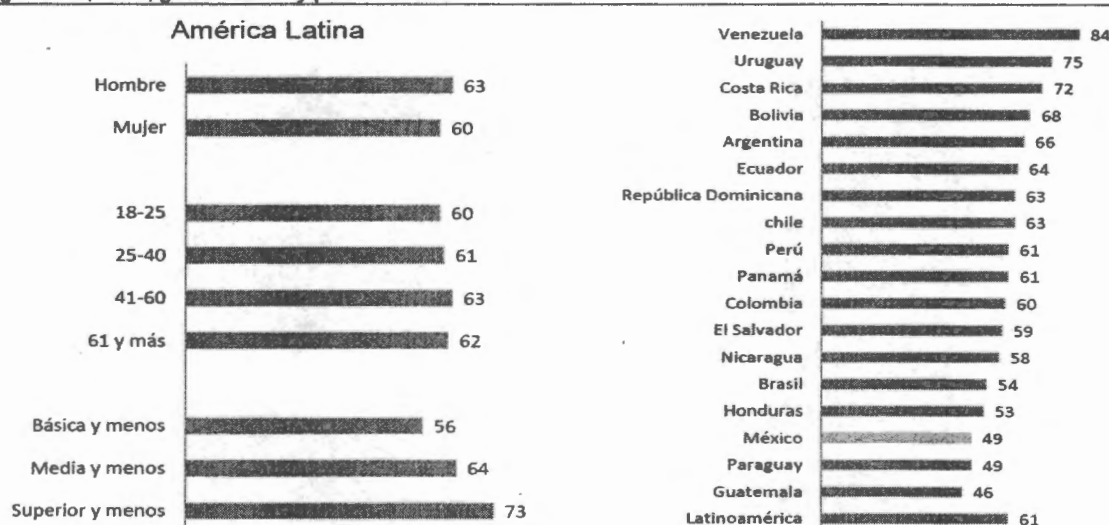
Además de los índices mostrados anteriormente, algunos indicadores y tendencias sociales con el fin de retroalimentar la descripción de la percepción que tienen los

ciudadanos de la democracia en México. Se ha tomado en cuenta indicadores como: eficiencia gubernamental, satisfacción democrática, entre otras.

A continuación se expone de manera gráfica índices y tendencias sobre la percepción de la ciudadanía con respecto a la democracia en México. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP (2011) señala que “[...] el Informe Latinobarómetro 2010, en México 49% dijo estar de acuerdo con la afirmación de que ‘la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno’. En cambio, el promedio de 18 países de la región fue de 61%” (CESOP, 2011: 4).

Gráfica 12
Apoyo a la democracia en América Latina, 2010

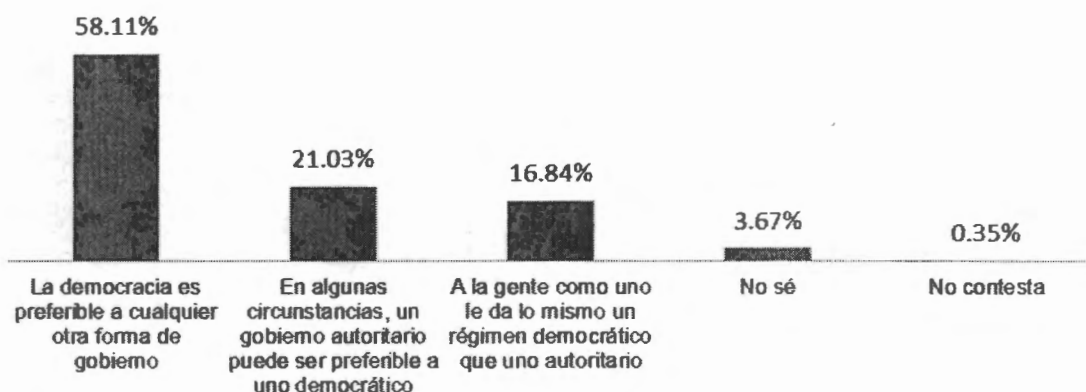
Sólo quienes dijeron “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.
Según sexo, edad, grado escolar y país 2010.



Fuente: Tomado en CESOP, 2011: 9.

En el caso de México, la ENCUP (2012) señala que los ciudadanos manifiestan que la democracia es preferible a cualquier forma del gobierno. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 13
De las siguientes frases que le voy a mencionar ¿cuál es la que se acerca más a su manera de pensar?

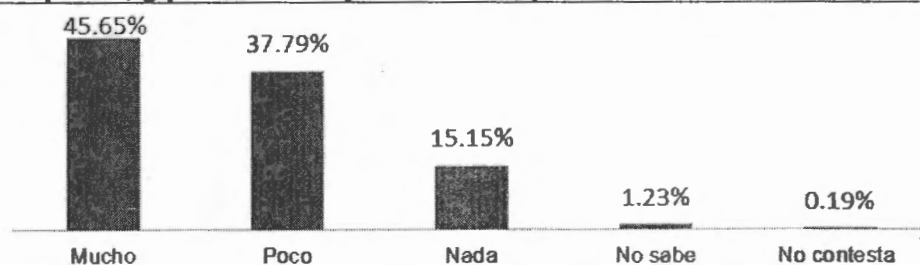


Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

De acuerdo, con el equipo de investigación Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), Manuel Alcántara investigador responsable, se realizó una encuesta a 127 integrantes de la Cámara de Diputados de México en el periodo 2006-2009; el cual, el 98.4 por ciento estaba de acuerdo en que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Alcántara, 2006: 1).

Respecto a la percepción de la ciudadanía sobre su influencia en la vida política de México, es mucha (ENCUP, 2012). Véase la gráfica siguiente.

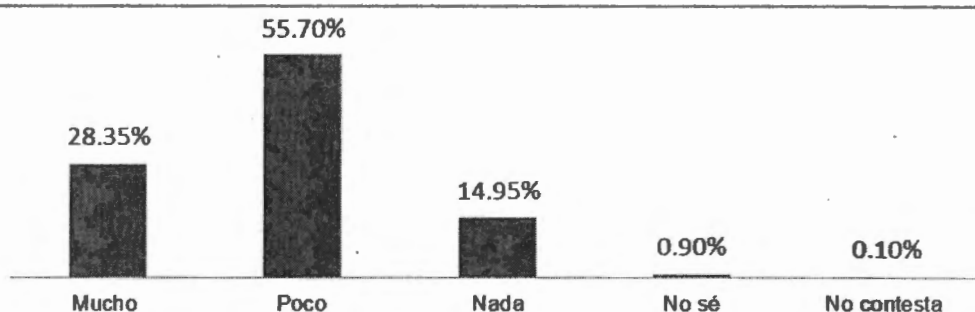
Gráfica 14
En su opinión, ¿qué tanto influyen en la vida política de México Los ciudadanos?



Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

Sin embargo, se les realizó una pregunta similar, de acuerdo con la ENCUP (2012) la ciudadanía considera que puede influir poco en las decisiones del gobierno.

Gráfica 15
¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?



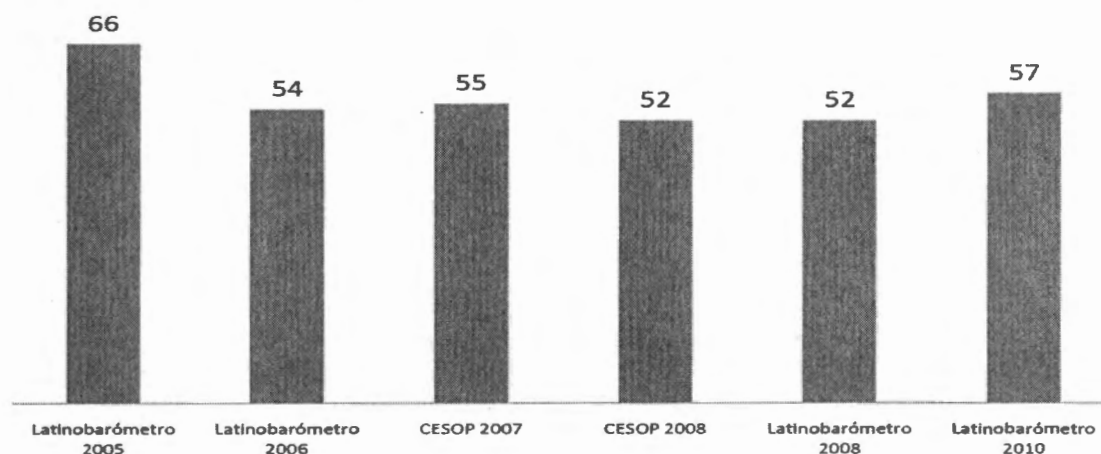
Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

De acuerdo con la gráfica anterior, el 55.70 por ciento de los encuestados considera que los ciudadanos pueden influir poco en las decisiones del gobierno.

Además, la ENCUP (2012) preguntó a la ciudadanía “¿Cree usted que en el futuro los ciudadanos tendrán más oportunidades para influir en las decisiones del gobierno ó tendrán menos oportunidades para influir en las decisiones del gobierno?”, la población considera que existiran más oportunidades de influir en las desiciones de gobierno con un 42.71 por ciento, mientras que 40.10 por ciento considera que existiran menos oportunidad de influir.

El CESOP (2011) en su indicador “No puede haber democracia sin Congreso”, la respuesta de los participantes no supera el 70 por ciento, además que desde 2005 hasta 2010, ha disminuido del 66 por ciento al 57 por ciento. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 16
No puede haber democracia sin Congreso
México 2005-2010

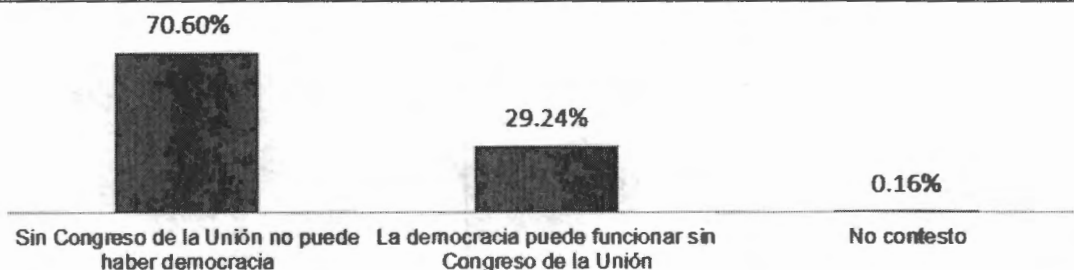


Fuente: Tomado en CESOP, 2011: 16.

Es así que la ENCUP (2012) considera que sin Congreso no puede haber democracia con un 70.60 por ciento y sólo 29.24 por ciento declaró que la democracia puede funcionar sin Congreso. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 17

Hay personas que creen que sin el Congreso de la Unión no puede haber democracia, mientras que hay gente que dicen que la democracia puede funcionar sin el Congreso de la Unión. ¿Qué frase está más cerca de su manera de pensar?

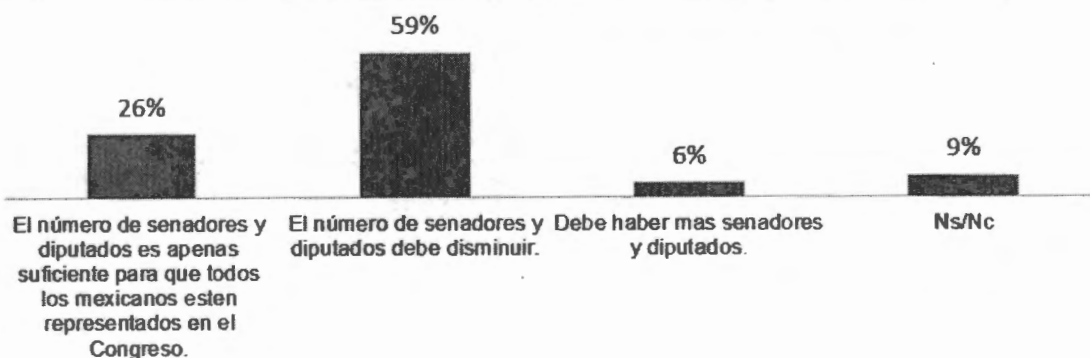


Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

Sin embargo, además de estar de acuerdo con que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y de considerar que sin Congreso no puede haber democracia, existe más del 50 por ciento que está de acuerdo con que el número de diputados y senadores debe disminuir, en el informe hecho por el CESOP (2006), una de la preguntas era la siguiente: "La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados y la de Senadores por 128 senadores. Para algunos, este número es apenas suficiente para que todos los mexicanos estén representados en el Congreso. Otros creen que el número de diputados y senadores debe disminuir. ¿Con cuál de las dos opiniones está usted más de acuerdo?" (2006: 6). Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 18

Sobre la disminución de integrantes en el Congreso Mexicano



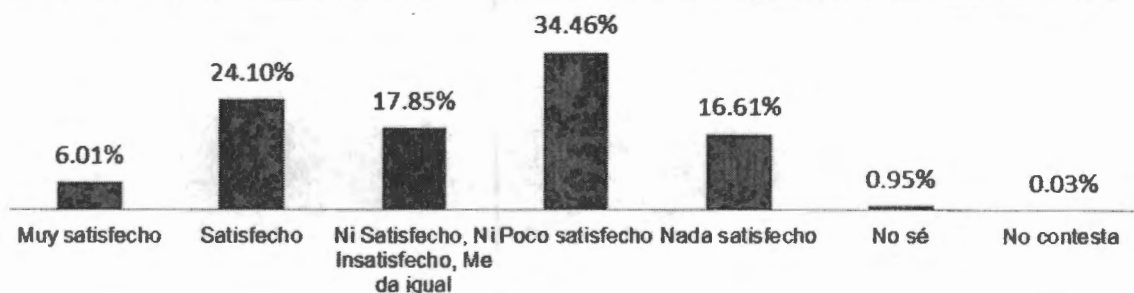
Fuente: Tomado en CESOP, 2006: 6.

Como se puede observar, del total de encuestados, el 59 por ciento declaró que está de acuerdo con que el número de senadores y diputados debe disminuir, mientras el 26 por ciento, considera que el número de senadores y diputados es apenas suficiente para que todos los mexicanos estén representados y, sólo el 6 por ciento opina que debe de haber más senadores y diputados en el Congreso.

También se considera la satisfacción y eficacia de la democracia, de acuerdo con el CESOP, para el caso de México, la satisfacción con la democracia fue apenas del 27 por

ciento en 2010. Además, señala que la democracia mexicana enfrenta rezagos importantes respecto al combate a la corrupción y percepción sobre la desigualdad política de los ciudadanos. Por su parte, la ENCUP (2012) señala que más de 50 por ciento declara sentirse poco o nada satisfecho.

Gráfica 19
¿Qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México?



Fuente: Elaboración propia con base en ENCUP, 2012.

Por otro lado, sólo el 6.01 por ciento de los ciudadanos entrevistados declaró estar muy satisfecho con la democracia que tiene México, mientras que otro 24.10 por ciento declaró estar sólo satisfecho; por otra parte, se preguntó si se creía que la democracia en México será mejor en el futuro, en este sentido, el 26.77 por ciento declaró que será mejor, mientras que 27.62 por ciento declaró que será peor (ENCUP, 2012). Además, de las condiciones y percepciones que tiene la ciudadanía sobre la democracia en México, existen otras condiciones o elementos que influyen en el éxito o el fracaso de los mecanismos de participación ciudadana. Por tal razón, Manuel Medina (2006) identifica una serie de variables, así como barreras que condicionan, obstaculizan e influyen en el éxito o en el fracaso del ejercicio pleno de la participación ciudadana a través de los mecanismos directos, indirectos y formas organizativas. Estas variables, factores, barreras y límites en la implementación de la participación ciudadana afectan.

En principio, Medina (2006) señala que factores o variables como la articulación, capacidad institucional, estructura organizativa, transparencia de las instituciones y actitud participativa, influye en el éxito o fracaso en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

Primer factor: Articulación.

Como he mencionado anteriormente no debe entenderse que los mecanismos de participación ciudadana sustituirán a los mecanismos de la democracia representativa, sino que los mecanismos de participación ciudadana pueden complementarse con la democracia representativa. De acuerdo con Medina:

[...] al sistema debe articularse apropiadamente con los mecanismos procedimientos e instituciones de la democracia representativa. [...] es fundamental evitar que los mecanismos participativos no entren en conflicto o

competencia con las nuevas autoridades locales representativas; ha de eludirse que la puesta en marcha de tales mecanismos debilite el gobierno local democrático o merme su legitimidad (2006: 14).

Asimismo, los mecanismos participativos no podrán configurarse con la pretensión de desplazar o sustituir a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. “[...] la preservación de la autoridad y su legitimidad de las instancias gubernamentales locales es un valor esencial sin el cual no puede operar exitosamente un Estado políticamente descentralizado” (Medina, 2006: 14).

Segundo factor: Capacidad institucional.

El aparato gubernamental debe contar con las habilidades necesarias para poder atender las necesidades que exigen el ejercicio de la participación ciudadana, eso se traducirá en un aparato gubernamental más receptivo, sensible y que podrá actuar concertadamente con los ciudadanos. De acuerdo con Medina el éxito de los mecanismos de participación ciudadana reside en la capacidad institucional, de tal manera que el aparato gubernamental debe de contar

[...] con el personal bien formado y motivado, que esté en condiciones de asegurar la equidad y la eficiencia en la distribución de los recursos. Pues, ciertamente, el establecimiento de mecanismos de participación y control ciudadanos no asegura, *per se* y automáticamente, una influencia política real, si al tiempo no se actúa a nivel gubernamental. Es preciso, por tanto, incentivar la sensibilidad y la receptividad de los cargos y funcionarios locales ante las demandas y preferencias de la comunidad que se pongan de manifiesto a lo largo de los procedimientos participativos [...] (2006: 14).

Tercer factor: Estructura organizativa.

En comunidades con gran capital social como el Distrito Federal —una de las entidades con mayor densidad poblacional— es posible que exista una participación ciudadana con mayor potencial, para ello, Medina considera que “[...] han de habilitarse procedimientos, órganos y técnicas administrativas que permitan la adecuada canalización de la participación ciudadana” (2006: 15).

Cuarto factor: Transparencia de las instituciones.

Es importante que la ciudadanía tenga a su alcanza la información necesaria por parte de las instituciones del gobierno. La información que proporcione el Estado debe ser accesible, clara y fidedigna.

El aumento y la mejora de la información que la comunidad pueda disponer sobre la gestión de los asuntos públicos constituye, por razones obvias, no sólo una condición imprescindible para la realización de una eficaz supervisión de las instancias gubernamentales, sino también un factor que favorece y estimula

que el ciudadano participe activamente en el proceso de toma de decisiones (Medina, 2006: 15).

En consecuencia, la participación ciudadana contará con mejores elementos para que su participación sea más racional, es decir, más objetiva.

Quinto factor: Actitud participativa.

Es importante la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones, sobre todo, es de vital importancia que se involucren a aquellos sectores que se han considerado como marginados o vulnerables y que normalmente esta población es ajena a la esfera pública. Medina sostiene que:

[...] el éxito del mismo pasa por incorporar a la praxis participativa a aquellos sectores de la población tradicionalmente ajenos a la esfera pública; circunstancia ésta que no es infrecuente en los países en vía de desarrollo, en donde está relativamente extendida la presencia de sectores sociales marginados —y, por ende, escasamente participativos— ya por causas económicas, por razón de género, o por constituir minorías étnicas (2006: 15).

Por tal razón, fomentar aptitudes y actitudes participativas y de capacitación tanto a las dependencias gubernamentales como a la ciudadanía, esto con fin de fortalecer nuestra cultura cívica y participativa.

Además de las variables o factores antes mencionados, existen obstáculos o barreras que dificultan el buen funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana; Medina (2006) describe algunos de estos obstáculos y cada uno supone la carencia del otro, es decir, las deficiencias de uno suponen las carencias del otro, en términos institucionales. En primer lugar, estas barreras pueden generarse desde las instancias gubernamentales así como desde la ciudadanía, de tal manera, que el buen funcionamiento o ejercicio de los mecanismos de participación es corresponsabilidad de todos los actores intervinientes. En este sentido, de acuerdo con Medina se pueden distinguir en principio la poca aceptación de los mecanismos de participación ciudadana en la esfera pública, y en el caso de incluir estos mecanismos se origina conflictos de poder, falta de voluntad política desde el Estado como falta de voluntad por parte de los ciudadanos, esto puede responder en primera instancia a una falta de aptitudes participativas y en una crisis de representatividad, confianza de nuestros representantes y de las instituciones del Estado así como la falta de transparencia de las instituciones, entre otros; en consecuencia, genera bajos niveles de participación por parte de la población.

Como mencioné, la incorporación de un modelo de democracia participativa en un sistema basado en la representatividad, genera en algunos actores suponer que los mecanismos de participación pueden aislarlos en el proceso de la toma de decisiones, de tal manera que se originan ahí limitaciones derivadas de las relaciones de poder.

El hecho de que la estructura y los procesos de participación estén usualmente en manos de las instituciones gubernamentales (que se encargan de definir los ámbitos de participación, actores, agendas y procedimientos) puede convertirse en un obstáculo para la efectiva y real involucración de la ciudadanía. No es infrecuente que, dada su facultad de designar los integrantes de los órganos participativos, los gobiernos locales caigan en la tentación de configurar una composición de los mismos que les asegure el seguimiento dócil del órgano en cuestión a las pautas y líneas directrices trazadas desde arriba (Medina, 2006: 21).

Otro obstáculo que se puede distinguir es el de carácter financiero, de acuerdo con Medina, las dependencias locales tienen dificultades e insuficiencia en cuanto a la distribución de los recursos públicos o, en su defecto, con la dependencia económica respecto a otros niveles de gobierno. “En primer término, resulta obvio que una gobernanza local participativa efectiva requiere recursos significativos, puesto que, de entrada, la puesta en marcha de los canales participativos supone un aumento del coste de funcionamiento de los propios servicios administrativos. Sencillamente, la participación cuesta dinero” (2006: 22).

En este sentido, en el caso del Distrito Federal, para el próximo Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, el IEDF presentó “[...] a la Asamblea Legislativa capitalina (ALDF) su propuesta de Programa Operativo Anual (POA) y Presupuesto de Egresos 2015, por un monto total de mil 772 millones 601 mil pesos, de los cuales 581 mil 104 millones se destinarán a la organización del Proceso Electoral Ordinario 2014-2015” (*El Sol de México*, 3 de diciembre de 2014).

El financiamiento para actividades ordinarias y específicas de los diez partidos políticos con registro en la Ciudad de México, representará recursos por aproximadamente 400 millones de pesos, en tanto que el de campaña ascenderá a 130 millones. [...] el POA considera 16 programas institucionales y dos específicos, de los cuales se desprenden 243 actividades para cumplir con la organización del proceso electoral en marcha y de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016, ejercicio al que se destinaran 33 millones 226 mil pesos, entre otras (*El Sol de México*, 3 de diciembre de 2014).

Por otra parte, la crisis de representatividad no solo proviene de los gobernantes populares; ésta dudosa representatividad también deviene de organizaciones sociales (OSC, ONG, sindicatos, cooperativas, etc.), así como también de grupos sectoriales (pescadores, granjeros, asociaciones de jóvenes o mujeres) que responden a intereses particulares y no de una colectividad en conjunto. En este contexto, hay grupos vulnerables que no cuentan con líderes que de voz a sus intereses. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera que si un ciudadano percibe que no se promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita. “La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática” (2010: 99).

El PNUD (2010) expone que uno de los déficits de la democracia es el de la representación, de éste déficit derivan seis causas principales; 1) la debilidad de los contenidos en las propuestas electorales, 2) la democratización del debate económico, 3) las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral, 4) la desigualdad de oportunidades entre los partidos, 5) la regulación del financiamiento de la actividad política y 6) la participación ciudadana por medio de mecanismo de democracia directa.

- 1) La debilidad de los contenidos en las propuestas electorales. El PNUD, señala que [...] los programas partidarios, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos y esquivan la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos (2010: 99).

De acuerdo con la ENCUP (2012) no sólo existe una tendencia de desconfianza hacia las autoridades representativas, sino, también existe una tendencia a la desconfianza hacia las instituciones del Estado. Véase la tabla siguiente.

Tabla 11
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...?

	Opción de respuesta											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N.c*
El Presidente de la Republica	7.90 %	2.24 %	3.26 %	3.65 %	4.51 %	15.2 7%	13.9 7%	17.7 7%	16.4 8%	9.02 %	5.26 %	0.65 %
Los diputados	11.4 1%	3.84 %	4.65 %	5.82 %	6.37 %	19.5 2%	15.5 6%	15.9 5%	9.58 %	3.74 %	2.19 %	1.36 %
Los senadores	11.2 9%	4.19 %	4.36 %	6.05 %	6.52 %	19.2 6%	15.3 7%	15.5 5%	10.2 6%	3.65 %	2.11 %	1.39 %
Los gobernadores estatales o jefe de gobierno	8.58 %	2.87 %	3.99 %	5.17 %	5.16 %	16.9 9%	14.9 3%	18.4 0%	13.6 4%	6.39 %	2.78 %	1.10 %
Los presidentes municipales o jefes delegacionales	9.83 %	2.62 %	4.23 %	5.10 %	5.74 %	17.2 7%	15.2 0%	17.2 9%	12.8 3%	5.88 %	3.23 %	0.78 %

* No contestó

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

De acuerdo con la tabla anterior, en una escala de cero a diez, donde cero es la calificación mínima y diez la máxima; en la calificación de cero, el presidente, los diputados, senadores, gobernadores, jefe de gobierno, presidentes municipales y jefes delegacionales concentran juntos un 48.91 por ciento; los diputados obtiene un 11.4 por ciento. Mientras que en la calificación de 10 sólo concentran el 15.57 por ciento, el presidente de la república concentra el mayor porcentaje con 5.26 por ciento, por otra parte, tanto diputados como senadores obtienen una calificación reprobatoria, ambos concentrando sus más altos porcentajes con una calificación de cinco, los diputados concentran el mayor porcentaje con 19.5.

Sin embargo, en el caso de los diputados y senadores, la ENCUP (2012) señala que a pesar de contar con una calificación reprobatoria respecto a la confianza que le tiene los ciudadanos a sus representantes un 50.27 por ciento de los ciudadanos encuestados manifestó que los partidos políticos son necesarios para que el país

mejore, 13.99 por ciento declaró que los partidos políticos son muy necesarios; por el contrario, 27.60 por ciento manifestó que los partidos políticos son poco necesarios, mientras, 6.93 por ciento considera que estas agrupaciones políticas son nada necesarias para que el país mejore.

Es así que la crisis de representatividad y, sobre todo, la desconfianza de las instituciones del Estado va aumentando paulatinamente. Véase el cuadro siguiente.

Tabla 12
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame
¿Qué tanto confía en...?

	Opción de respuesta											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N.c *
El gobierno	9.20 %	1.97 %	3.44 %	5.38 %	4.60 %	16.51 %	15.17 %	18.28 %	14.19 %	6.82 %	3.92 %	0.52 %
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	5.25 %	1.82 %	2.30 %	3.53 %	3.66 %	12.73 %	11.92 %	15.96 %	18.94 %	13.42 %	8.00 %	2.47 %
La Suprema Corte de Justicia	7.34 %	2.92 %	3.35 %	4.66 %	5.33 %	17.12 %	15.01 %	17.05 %	13.86 %	6.33 %	4.15 %	2.86 %
El Instituto Federal Electoral	8.05 %	2.01 %	3.36 %	4.06 %	3.79 %	12.46 %	13.09 %	17.89 %	17.48 %	10.07 %	6.76 %	0.96 %
Los partidos políticos	13.8 9%	3.71 %	5.14 %	6.01 %	6.02 %	18.37 %	14.26 %	13.52 %	11.41 %	4.30 %	2.39 %	1.00 %
Las organizaciones de ciudadanos	6.19 %	1.83 %	2.80 %	4.30 %	5.29 %	16.13 %	15.86 %	19.14 %	15.73 %	0.55 %	3.80 %	2.38 %

* No contestó

Fuente: elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

Tomando en cuenta la escala anterior: en la calificación cero, instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, partidos políticos, organizaciones ciudadanas y el gobierno en general, estas instituciones obtienen 49.83 por ciento, en donde los partidos políticos concentran el mayor porcentaje con 13.8 por ciento; por el contrario, en la calificación 10, estas instituciones obtienen 29.02 por ciento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la que concentra el mayor porcentaje de confianza con 8 por ciento, sin embargo, el mayor porcentaje de aprobación lo concentran las organizaciones de ciudadanos con un 19.14 por ciento con una calificación de 7 en cuanto a la confiabilidad.

En general, existe una tendencia que aumenta no sólo en la desconfianza hacia los representantes, sino, además, esta tendencia se manifiesta en nuestras instituciones e incluso en instituciones como la Suprema Corte de Justicia.

2) La democratización del debate económico.

“Una consecuencia concreta de la debilidad de las propuestas de los partidos es la falta de democratización del debate económico, por el cual los ciudadanos deberían elegir la organización económica y social que prefieren” (PNUD, 2010: 99).

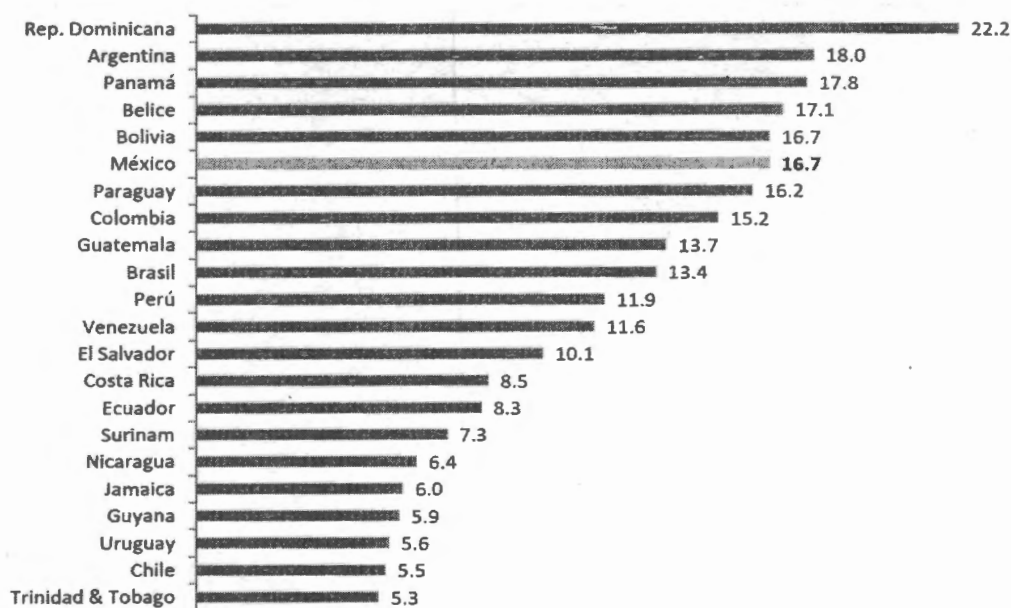
En el caso del D.F., y de acuerdo con la LPCDF establece que para el plebiscito, referéndum e iniciativa popular no podrán someterse temas en materia de carácter tributario, fiscal o de egresos de dicha entidad (LPCDF, artículo 20, 34 y 40, 2014).

3) Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral.

De acuerdo con el PNUD (2010) aún es habitual las prácticas clientelistas en proceso electorales, “Esta práctica, que adopta las formas más diversas, recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases. Conspira de manera directa contra el sentido de la delegación de soberanía y, a menudo, transforma la actividad política en una competencia para cooptar el voto, incluso ilegalmente, alejándola aún más del ideal de la competencia programática” (2010: 99).

En la siguiente gráfica, realizada por Barómetro de las Américas, se muestra la posición de México en América respecto a estas prácticas; en el cual México reporta un 16.7 por ciento por encima de la media de 11.6 por ciento; de los 21 países mostrados en la gráfica. México ocupa la sexta posición.

Gráfica 20
Porcentaje que reportó haber recibido una oferta de beneficios materiales a cambio de su voto, 2010



Fuente: Tomado en CESOP, 2011: 28.

4) La desigualdad de oportunidades entre los partidos.

De acuerdo con el PNUD existe una inequidad entre los partidos políticos con respecto a los recursos que perciben por el Estado.

Existe una notoria falta de equidad entre los partidos políticos en sus posibilidades para transmitir sus programas a los votantes. Algunos partidos cuentan con muchos recursos —públicos o privados— para difundir sus propuestas o la imagen de sus candidatos, otros no. Algunos tienen financiamiento para lanzar campañas masivas que inundan los medios de comunicación, otros apenas pueden hacer oír sus propuestas. Esto distorsiona la competencia por el voto por la vía del acceso diferenciado, inequitativo y desigual a los recursos de campaña (2010: 100).

Esta situación genera condiciones de competencia desigual, pero además es más notoria con los recursos que cuenta, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil. Además, organización y estructura en las organizaciones civiles o ciudadanas difícilmente pueden competir con las de un partido político; en este contexto, en el Distrito Federal es común que las prácticas o ejercicios de participación ciudadana provengan, en su mayoría, por iniciativa del GDF o los partidos locales y no desde la ciudadanía, pues los partidos tienen la estructura y los suficientes recursos para poder realizar, por ejemplo, consultas ciudadanas.

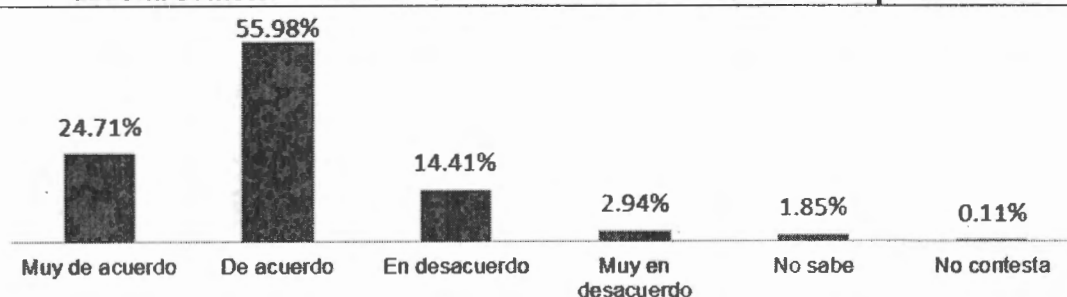
5) La regulación del financiamiento de la actividad política.

“Mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de intereses para los actores políticos, influir en la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos o en el acceso a los medios de comunicación estatales, o por la ausencia de control” (2010: 100).

6) La participación ciudadana por medio de mecanismo de democracia directa.

La participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa o semidirecta, de acuerdo con el PNUD “[...] es vista a veces como un reto a los partidos ya que puede debilitar el papel que éstos necesariamente deben tener en un sistema democrático” (2010: 100). De acuerdo con la ENCUP (2012) existe un gran porcentaje de ciudadanos que están de acuerdo en que el gobierno debe someter a votación d las decisiones importantes. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 21
Dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases El gobierno debería someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

De acuerdo con la gráfica el 55.98 por ciento de los ciudadanos encuestados manifestaron estar de acuerdo en que el gobierno debería someter a votación las decisiones importantes del país, mientras que 24.71 por ciento declaró estar muy de acuerdo, por el contrario, 14.41 por ciento manifestó estar en desacuerdo y, sólo 2.94 por ciento de los encuestados declaró estar muy en desacuerdo.

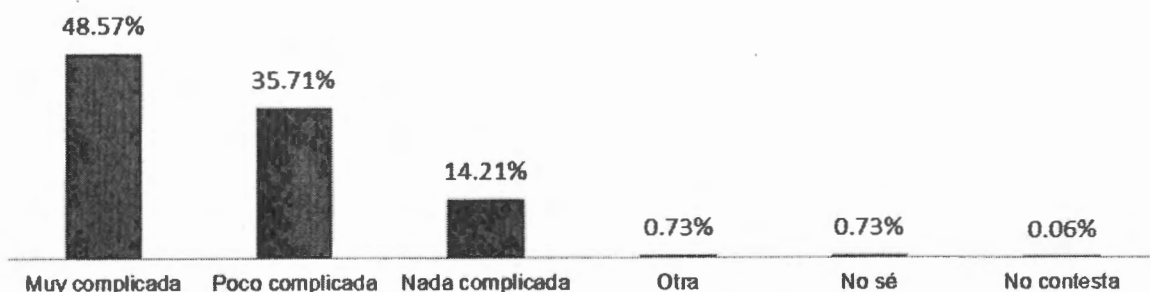
Aunado a la crisis de representatividad, existe una falta de aptitudes e incluso actitudes en la inclusión y ejercicio al derecho de participar. De acuerdo con Medina (2006), la falta de aptitudes en los procesos de participación ciudadana provienen de los ciudadanos, pero también de las autoridades; considera que uno de los factores que promueven esta falta de aptitudes se debe a la nula experiencia en el uso de los mecanismos de participación, así como también la falta de cultura política y la de liderazgos.

Con respecto a la ciudadanía, Medina señala:

[...] se detecta en la ciudadanía la falta de las habilidades y los conocimientos precisos para apurar las posibilidades que ofrecen los mecanismos [...]. Como es sabido, los niveles en que puede graduarse la intensidad de la participación fluctúan desde la mera información hasta la gestión de servicios, pasando por la consulta y la presencia ciudadana en la toma de decisiones; de tal modo que los procesos participativos, a medida que se avanza en la referida escala, se van haciendo cada vez más complejos y demandan diferentes tipos de conocimientos, liderazgo y capacidad de gestión (2006: 17).

De acuerdo con la ENCUP (2012) en México la ciudadanía percibe que la política es muy complicada con un 48.57 por ciento, por el contrario, sólo 14.21 por ciento considera que la política no es complicada. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 22
¿Qué tan complicada es para usted la política?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

Por otra parte, las formas burocráticas en su procedimiento dificulta el entendimiento claro entre los ciudadanos y las autoridades. Medina afirma que "La carencia de las habilidades y de la experiencia precisas para que el funcionariado local opere

adecuadamente en un nuevo entorno participativo, no sólo desincentiva la participación ciudadana, sino que puede llegar a privar de eficacia las prácticas participativas” (2006: 18).

En este sentido, en el caso del Distrito Federal, el EGDF —el máximo ordenamiento jurídico de dicha entidad—, señala en el artículo 127 las atribuciones que se le confiere al Instituto Electoral del Distrito Federal, destacando en este caso lo relativo a:

- Educación cívica.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.

Por tal razón, a partir de la creación de del IEDF, este instituto ha contribuido en la elaboración de manuales de educación cívica, talleres de participación ciudadana, colecciones de textos, materias con respecto a la formación y capacitación ciudadana en los procesos y procedimientos de participación ciudadana, así como también ha organizado foros talleres y seminarios, mismos que brinda en cada una de sus sedes distritales en el Distrito Federal.

En materia de transparencia y acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (IAIPDPDF) cuentan con un sistema de capacitación a servidores públicos, de acuerdo con este instituto en el periodo del 1 de enero hasta el 31 de diciembre del 2013, se realizaron 237 acciones de capacitación presencial, 5 mil 189 capacitados con instructores del INFODF, 1 mil 103 capacitados con instructores de otras instituciones; el instituto destaca que realizaron en el 2013, 55 acciones de capacitación presencial directamente a los entes obligados de la Administración Pública con un total de 1 mil 730 capacitados.⁵⁰ Además de contar con este sistema de capacitación, al igual que el IEDF, cuenta con materiales de apoyo en capacitación y autoformación, materiales de divulgación así como materiales de educación cívica.

Sin embargo, como mencioné anteriormente, aún con la existencia y apertura institucional para incluir a la ciudadanía en la esfera pública, sigue persistiendo una falta de voluntad política y ciudadana en el pleno ejercicio de los mecanismos de participación. En este contexto, la falta de voluntad política y ciudadana influye en los procesos de incorporación de los mecanismos de participación ciudadana y también en su aplicación, prueba de ello, en el caso de mecanismos de democracia semidirecta, el IEDF reconoce 15 procedimientos de participación desde 1993 hasta 2013, de los cuales, 11 se ha utilizado mecanismos de participación, sin embargo, de esos 11, sólo el plebiscito del 2002 fue organizado por el IEDF y en algunos otros sólo brindo asesoría técnica. Partir del 2011, se pone en práctica el uso de la consulta ciudadana

⁵⁰ Estos datos se pueden consultar en el portal electrónico del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: [<http://www.cevat.org.mx/cursos/>].

sobre presupuesto participativo anual, del cual se han celebrado 4 hasta el 2013 (IEDF, 2012a). Medina comenta al respecto:

A esto ha de añadirse la tendencia común a la generalidad de los políticos de todos los niveles de gobierno de resistirse a aceptar fórmulas intensas de participación y control por parte de la ciudadanía, al temerse la pérdida de la monopolización de la toma de decisiones. De ahí que, en ocasiones, la actitud de los gobiernos locales respecto de la participación tienda más a convertirla en una mera función de consulta que en una verdadera intervención de la comunidad en la toma de decisiones (2006: 15).

No obstante, considero que la ciudadanía también se muestra apática y con falta de voluntad política en su ámbito local. En el caso de los órganos de representación ciudadana del D.F. la ciudadanía muestra desinterés e incluso desconocimiento de estos órganos; en particular, los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (órganos de elección popular).

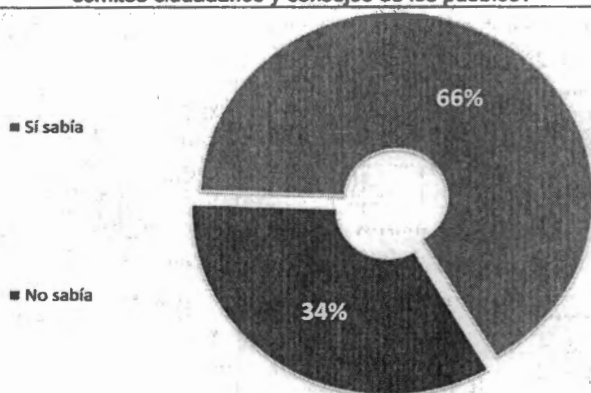
De acuerdo con Parametría⁵¹ la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del 2013 ha despertado poco interés en la población, pues sólo siete de cada diez (66%) se enteraron de la jornada electoral del 1 de septiembre del 2013.

A partir de la encuesta de vivienda que realizó Parametría en agosto del 2013 estos fueron los principales resultados. Véase las siguientes gráficas.

Gráfica 23

Encuesta de vivienda. Comités ciudadanos despiertan poco interés en los capitalinos

¿Usted sabía que el próximo primero de septiembre se realizarán las elecciones en el Distrito Federal para elegir a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos?



Fuente: Elaborado por Parametría, 2013.

Con base en la gráfica anterior, el 66 por ciento de los encuestados declaró tener conocimiento del día de la jornada para la elección de representantes ciudadanos; por el contrario, 34 por ciento manifestó tener desconociendo del día de la elección.

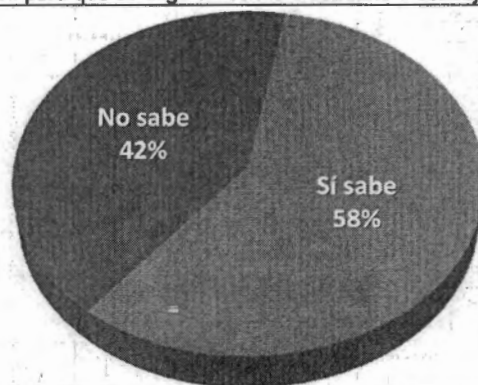
⁵¹ Empresa dedicada a la investigación estratégica de la opinión y análisis de resultados.

Por otra parte, Parametría (2013) señaló que sólo el 58 por ciento afirmó conocer para que sirven o para que se eligen estos organos de representación ciudadana; por el contrario, el 42 por ciento manifestó que no sabia.

Gráfica 24

Encuesta de vivienda. Comités ciudadanos despiertan poco interés en los capitalinos

¿Usted sabe para qué se elige un comité ciudadano o consejo del pueblo?



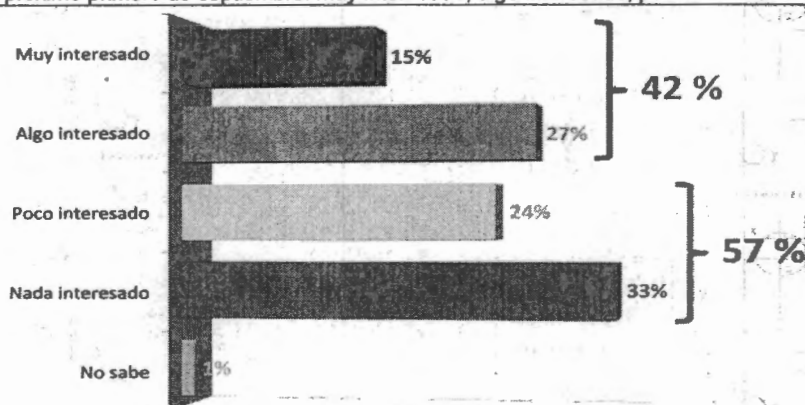
Fuente: Elaborado por Parametría, 2013.

En cuanto a la participación el día de la jornada, el 57 por ciento mostraron poco o nulo interés en dicho comicio, el 33 por ciento declaró estar nada interesado, un 24 por ciento consideró estar poco atraído en participar en la jornada, a diferencia, un 42 por ciento manifestó estar muy o algo interesado en participar en la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos.

Gráfica 25

Encuesta de vivienda. Comités ciudadanos despiertan poco interés en los capitalinos

¿Qué tan interesado está usted en participar en las próximas elecciones para elegir a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos el próximo primero de septiembre: muy interesado, algo interesado, poco interesado o nada interesado?



Fuente: Elaborado por Parametría, 2013.

Parametría (2013), señala que a pesar de que los datos rebasan los resultados del año 2010, los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos siguen siendo nuevos para los ciudadanos del Distrito Federal, además, de que se sigue manifestando un número relevante de la población muestran desinterés.

Cabe mencionar, que además de tener poco interés en estos Órganos de Representación; los ciudadanos no participan de manera activa en organizaciones o prácticas de base asociativa como las Juntas de Vecinos, Junta de Colonos, etc., de acuerdo con la ENCUP (2012) también hay poco interés en participar de manera organizada en sus colonias. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 28
Durante el último año, ¿asistió a alguna reunión de las siguientes organizaciones?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

La ENCUP (2012) señala que los ciudadanos participan poco de manera organizada o colectiva en lo que respecta a sus colonias; la Junta de vecinos es la reunión de vecinos en la que más participan los ciudadanos, sin embargo, en el resto de los espacios o formas de participación en sus colonias es considerablemente alto el porcentaje que manifestó no asistir a las reuniones.

En este contexto, además de tener poca experiencia en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum y consultas ciudadanas, también hay poca experiencia de la población en la participación de base asociativa; en consecuencia, existe un escaso nivel de participación organizada aunado de poca voluntad y falta de actitudes y aptitudes participativas. En este sentido, Medina sostiene que “[...] sin una suficiente agregación, los ciudadanos muy probablemente no estarán en condiciones de presionar de forma efectiva para que exista una adecuada rendición de cuentas allá donde las autoridades locales son poco receptivas a las demandas de la comunidad (2006: 19).

Por su parte, las organizaciones sociales o ciudadanas pueden sostener esta falta y desinterés de la ciudadana, en la medida en la que “[...] pueden desempeñar la tarea de proveer información, así como la de interpretar la información existente para hacerla inteligible al conjunto de la ciudadanía” (Medina, 2006: 20).

De esta manera, la inexistencia de organizaciones populares, sociales y ciudadanas limita de manera sustancial la capacidad de la ciudadanía de formar parte en la toma de decisiones de manera organizada. Por el contrario, la experiencia y el constante

ejercicio de la participación ciudadana de base asociativa fortalece las capacidades de la ciudadanía en el ejercicio de otros mecanismos de participación, particularmente, la rendición de cuentas. Medina sostiene:

[...] los ciudadanos están más capacitados para contrarrestar las relaciones de poder existentes allá donde se cuenta con alguna tradición o antecedente de efectiva organización de bases o movimiento social. De hecho, la sola existencia de movimientos sociales se considera ya un eficaz instrumento de rendición de cuentas: la resistencia o amenaza de resistencia, sabotajes y otras formas semejantes de actuación pueden servir para que los gobiernos locales respondan a las demandas ciudadanas cuando fallan los mecanismos más habituales de rendición de cuentas (2006: 20).

En el caso del Distrito Federal, no hay organizaciones sociales con un nivel de convocatoria fuerte, de tal manera que incite a la participación ciudadana de diferentes sectores. Como he venido mencionando, la Ciudad de México cuenta con una gran diversidad cultural; en este contexto, existe una gran diversidad de demandas, aspiraciones e interés ciudadanos; en consecuencia, ésta diversidad limita la capacidad de los ciudadanos y de las organizaciones de poder fortalecer el tejido social; en los hechos, frecuentemente, se percibe una falta redes de organización, de tal manera, que la lucha de unos no necesariamente es la lucha de otros.

Por lo tanto, las organizaciones ciudadanas, la asamblea y los órganos de representación, el comité ciudadano, el consejo ciudadano, el consejo del pueblo y los representantes de manzana, tendrían que por iniciativa propia establecer o formar redes de trabajo y de colaboración de manera independiente.

Así, tanto los medios como las redes sociales, son instrumentos que solventan en gran medida la función de información y propaganda, sin embargo, los que no cuentan con recursos para acceder a estos medios o quienes tienen rezago educativo no cuentan con estos medios, es por ello que se ven excluidos, sobre todo aquellos sectores marginados o vulnerables.

Por su parte, hay quienes consideran, que la participación sólo en redes sociales o en plataformas digitales de manera muy activa disminuye la potencia e impacto de las marchas o movimientos o de la participación colectiva.

Para Proal "Se ha vuelto habitual que gracias a la difusión masiva de una fotografía, un video o un testimonio en redes sociales, las autoridades tomen medidas para resarcir una deficiencia o castigar una injusticia. Las marchas y manifestaciones tradicionales han perdido fuerza (incluso son desaprobadas por un sector de la población) y, al mismo tiempo, el denominado 'ciberactivismo' comienza a ganar batallas reales" (13 de junio de 2014).⁵²

⁵² Es inobjetable que el "ciberactivismo" ha nutrido la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la democracia. No obstante, este aún poco explorado fenómeno se enfrenta a los mismos retos y

En el caso del Distrito Federal, una entidad con gran diversidad cultural, consideró necesario que en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana permiten que se escuchen las voces de la población. Medina señala: “[...] dado que las comunidades locales no son entidades homogéneas, se corre el riesgo de que la apertura de vías participativas sólo termine favoreciendo —o favorezca muy destacadamente— a aquellos sectores más concienciados y capacitados para participar” (2006: 19).

Asimismo, “[...] los prejuicios existentes en torno a las diferencias de género, etnias, casta, nivel educativo, etc., pueden dificultar el acceso de estos sectores a las vías participativas contra los intereses de ciertos grupos” (2006: 19). Lo ya mencionado desencadena en exclusión participativa.

Ahora bien, Medina considera que los sectores marginados se ven menos favorecidos, señala que quienes cuentan con recursos y tiempo para involucrarse de manera más activa pueden generar que la toma de decisiones quede monopolizada, pues en el caso de los sectores marginados o vulnerables “[...] se trata de sectores especialmente desinformados respecto de los derechos que ostentan y, consiguientemente, no están en condiciones de dirigir efectivas reivindicaciones a las autoridades locales; falta de conocimiento de los derechos y facultades de que disfrutan que puede obedecer tanto a una deliberada subinformación como a la mera negligencia y/o falta de medios para informarlos adecuadamente” (Medina, 2006: 18).

Además de lo antes mencionado, como consecuencia de una cultura ciudadana construida desde un sistema presidencial, es decir, centralizado, paternalista y despolitizado. Además, con una estructura y organización corporativa y clientelar, le súmanos, la falta de voluntad política institucional y ciudadana, la falta de actitudes y aptitudes participativas, la escasa experiencia en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, la nula participación de base asociativa, crisis de representatividad, la apatía, desinterés, los conflictos derivados de las relaciones de poder por la apertura institucional en la inclusión ciudadana en la esfera pública y un diseño jurídico e institucional mal articulado, se tiene como resultado, bajos niveles de participación ciudadana, en otras palabras, abstencionismo.

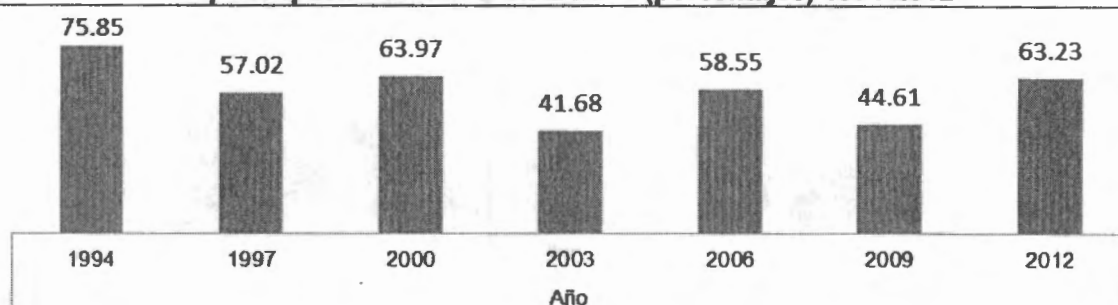
De acuerdo con el IFE “[...] el alto abstencionismo puede tener consecuencias indeseables para las democracias, particularmente en las que están en proceso de consolidación. Por una parte, este fenómeno reduce la capacidad de las elecciones para legitimar al gobierno y facilitar el ejercicio de la responsabilidad cívica” (2014: 55-56).

amenazas de quienes se atreven a cuestionar al poder, y también, a los mismos vicios de quienes lo ejercen (Proal, 13 de junio de 2014). En este sentido, la participación a través de plataformas digitales puede fortalecer la participación en manifestaciones sociales en las calles.

El IFE señala que la participación en México es incluso mayor que en democracias consolidadas como Francia, Canadá; las cifras de México son cercanas a las de Estados Unidos, España, Canadá o Reino Unido, sin embargo, aún difiere de las cifras de Alemania y Argentina, cabe señalar que en Argentina el voto es obligatorio (2014).

En la siguiente gráfica, se muestran los porcentajes de votación en México desde 1994 hasta 2012.

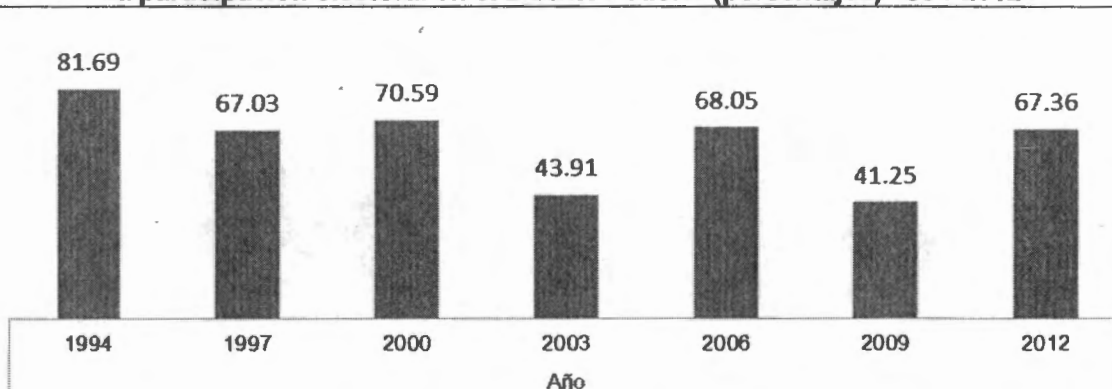
Gráfica 27
La participación electoral en México (porcentajes) 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el IFE, 2014: 48.

De acuerdo con la gráfica, el mayor porcentaje de participación electoral fue en 1994 (75.85%); por el contrario, el más bajo fue en 2003 (41.68%); recientemente, en 2012, fue de 63.23 por ciento, 18.62 por ciento más que en 2009.

Gráfica 28
La participación electoral en el Distrito Federal (porcentajes) 1994-2012

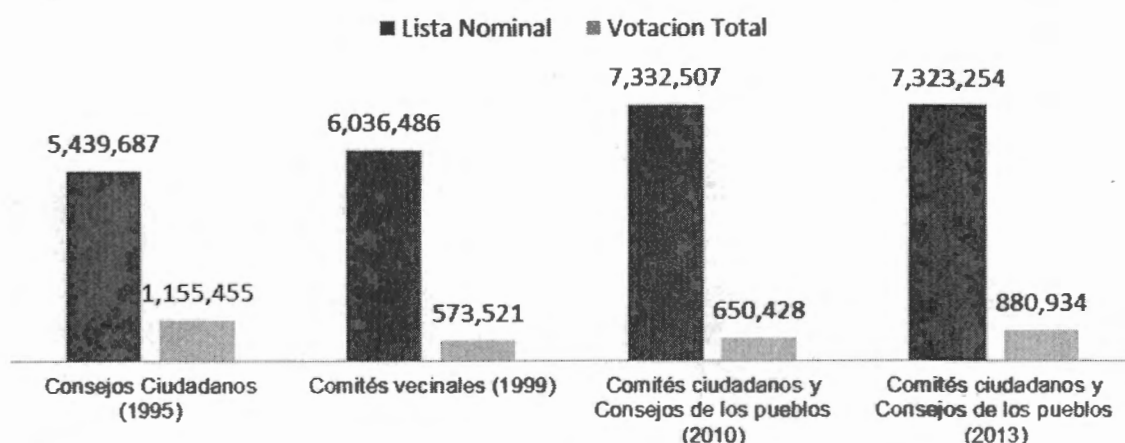


Fuente: Elaboración propia con base en el IFE, 2014: 59.

En el caso del Distrito Federal, su mayor porcentaje de votación fue en 1994 (81.69%); por el contrario, el porcentaje más bajo fue en 2009 (41.25%), recientemente, en 2012, fue de 67.36 por ciento, 26 por ciento más que en 2009.

Como mencioné, en procesos de elección popular desde 1997 hasta 2012, el nivel de participación en las urnas no ha sido totalmente satisfactorio; en el caso de la elecciones populares con respecto a los órganos de representación ciudadana es considerablemente aún más bajo.

Gráfica 29
La participación electoral en el Distrito Federal para órganos de representación ciudadana
1995-2013



Fuente: Elaboración propia con base de datos del IEDF, 2012a: 16:17 y, IEDF, 2014: 14-15.

De acuerdo con la gráfica, en la elección de los Consejos Ciudadano (1995) se contó con una participación de 1, 155,455 (21.24%) ciudadanos; por el contrario, el nivel de participación más baja fue en la elección de los Comités Vecinal (1999) la cual contó con 573, 521 (9.5%) ciudadanos; recientemente, en la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013 se contó con una participación de 880, 934 (12.03%) ciudadanos, 3.16 por ciento más que en la elección de 2010; cabe mencionar, que además de la recepción del voto en las mesas receptoras de opinión en la elección de 2013 se utilizó el sufragio por internet, el IEDF señaló que se contó con una participación de 137 mil 186 votos (2014: 15).

Hago notar que la participación ciudadana en procesos electorales en el Distrito Federal no es constante, generalmente, se tiene un promedio de participación de 62. 84 por ciento (IEDF, 2014), y en elecciones de los órganos de representación ciudadana es aún más bajo el nivel de participación. Aunque el uso de internet como un medio alternativo para la emisión del voto a resultado innovador y ha incentivado la participación. En este contexto:

Como es obvio, no se trata tan sólo de que se logre que, mecánicamente, perduren en el tiempo, sino de que se asegure que la participación efectiva alcanzada siga siendo relevante, significativa y atendida por las instancias gubernamentales. Diversos son, sin embargo, los riesgos que pueden amenazar su continuidad. De una parte, la comunidad puede ver defraudadas las expectativas que se había creado en torno a la participación, generándose así cierta "fatiga" participativa. Por lo que se refiere al incumplimiento de las expectativas como factor desincentivador de la participación, cabría alertar en primer término de las consecuencias negativas que a medio plazo puede generar un excesivo optimismo inicial acerca de la capacidad transformadora de la incorporación de mecanismos participativos y de rendición de cuentas.

Un desproporcionado entusiasmo puede ser especialmente contraproducente, en efecto, si se espera una inmediata operatividad en la práctica de las nuevas fórmulas participativas, ya que, de no percibirse esa inmediata repercusión, puede generarse un cierto “efecto desaliento” que reduzca la participación efectiva de la ciudadanía (Medina, 2006: 24).

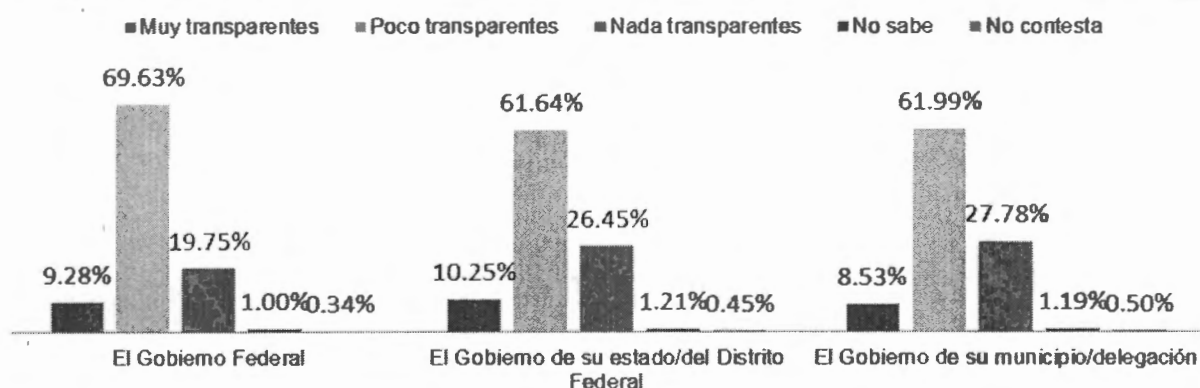
Como señala Medina, la falta de respuesta por parte del aparato gubernamental ante las demandas y preferencias de la ciudadanía será la principal causa de fatiga participativa y apatía. Aunado a la crisis de representatividad de nuestras autoridades populares y la creciente desconfianza en las instituciones mexicanas, otro problema que es común entre nuestros representantes, instituciones y dependidas gubernamentales es el inadecuado flujo de información, transparencia y rendición de cuentas que brindan a la población.

Medina afirma que difícilmente las instituciones presentan información de manera voluntaria, generalmente, son otras instituciones facultadas para solicitar la información, además, persiste tanto en instituciones como autoridades resistencia a presentar, implementar y hacer efectivo el derecho a la información que tiene los ciudadanos. “Una adecuada participación y un efectivo control ciudadanos requieren ineludiblemente la existencia de una comunidad debidamente informada acerca del funcionamiento y de las acciones de las autoridades públicas” (Medina, 2006: 23).

Asimismo, la ciudadanía considera que el gobierno, federal y local son poco transparentes, de acuerdo con la ENCUP (2012) en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y los respectivos niveles en el Distrito Federal, los ciudadanos declararon que estos niveles son poco transparentes en sus decisiones. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 30

En su opinión, ¿qué tan transparentes son las decisiones que toma: El Gobierno Federal, El Gobierno de su estado/del Distrito Federal, El Gobierno de su municipio/delegación?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

Como se observa en la gráfica, el gobierno federal es percibido como poco transparente (69.63%) mientras que un 9.28 por ciento señaló que el gobierno federal

es muy transparente y 19.75 por ciento nada transparentes; por su parte, los estados y gobierno del Distrito Federal, son percibidos poco transparentes (61.64%), mientras que 10.25 por ciento señaló que son muy transparentes y 26 por ciento nada transparentes. De este modo, los gobiernos municipales y delegacionales son considerados poco transparentes con un 61.99 por ciento, mientras que sólo 8.53 por ciento señaló que son muy transparentes, sin embargo, 27.78 por ciento manifestó que son nada transparentes.

En este contexto, Medina de acuerdo con Steccolini señala una serie de características que toda información que pretenda ser pública o de acceso a los ciudadanos debe contar, este autor considera que "Por lo demás, parece evidente que, si se pretende que la información satisfaga cumplidamente su objetivo esencial de facilitar la rendición de cuentas, es necesario que la misma responda a determinadas características: ha de ser fiable y cualitativamente suficiente, comprensible, accesible y ha de estar adecuadamente difundida" (Medina, 2006: 23).

En el Distrito Federal ha sido creciente el número de solicitudes de información pública; de acuerdo con el "1er. Informe de Actividades y Resultados 2012, Segundo Pleno" del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, IAIPDPDF (2013), se registró en el 2012 86 mil 341 solicitudes, el IAIPDPDF destaca que desde 2004 hasta el 31 de diciembre del 2012 se han recibido en total 427 mil 576 solicitudes de información pública (IAIPDPDF, 2013).⁵³

Entre los años 2004 y 2009 se observó una tendencia creciente en el número de solicitudes de información: de 2004 a 2005 el número de solicitudes creció 63.6 por ciento, al pasar de 2 mil 665 a 4 mil 359; de 2005 a 2006 se incrementó 51.9 por ciento, cuando alcanzó 6 mil 621; de 2006 a 2007 el aumento fue de 187.6 por ciento, al registrar 19 mil 44; en tanto que en el lapso de 2007 a 2008 el incremento fue de 116.2 por ciento, cuando las solicitudes se ubicaron en 41 mil 164 y, en 2009, se recibieron 91 mil 523 peticiones que, comparadas con las 41 mil 164 registradas en 2008, tuvieron un incremento de 122.3 por ciento. Así, la tasa de crecimiento promedio anual de solicitudes de información pública, entre 2004 y 2009, fue de 102.8 por ciento.

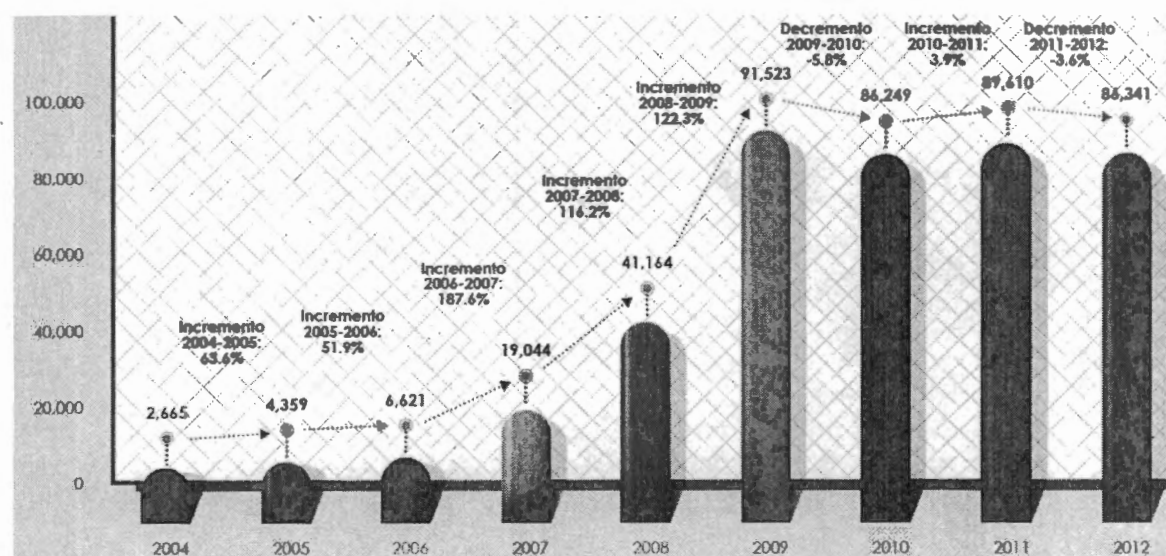
Sin embargo, a partir de 2010 se observó una estabilización en el crecimiento del número de solicitudes. Para el 2009 fueron presentadas 91 mil 523 solicitudes, mientras que en el 2010 se realizaron 86 mil 249 solicitudes, es decir, 5 mil 274 menos (-5.8 por ciento), tomando como base el año anterior. En 2011 se recibieron un total de 89 mil 610 peticiones, es decir, mil 913

⁵³ [...] en el Distrito Federal se ha dado una estabilización en el número de solicitudes presentadas anualmente. Este comportamiento puede deberse tanto a que los solicitantes potenciales visitan y consultan con mayor frecuencia las páginas de internet y ello podría conducirlos a presentar un menor número de solicitudes, puesto que ya han localizado la información que requieren en esos portales, como a la cantidad y calidad de la información presentada en los portales de internet de los Entes Obligados, es decir a mayor cantidad y calidad de la información en los portales de internet y en las secciones de transparencia, menor demanda de solicitudes (INFODF, 2013: 10).

menos que en 2009, un -2.1 por ciento. Por su parte, en 2012 se presentaron 86 mil 341 solicitudes que representan un -3.6 por ciento respecto a 2011 (IAIPDPDF, 2013: 17).

Respecto al comportamiento de la ciudadanía en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal, desde 2004 hasta 2012, se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 31
Número de solicitudes recibidas por año, 2004-2012



Fuente: Tomado en Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, INFODF, 2013: 20.

El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal considera que recientemente hay una estabilización en cuanto a la demanda de solicitudes, ésta estabilización se debe a varios factores (electorales, obras públicas, entre otras); sin embargo, el IAIPDPDF destaca dos primordiales, respecto a la información pública que proporcionan los entes obligados y otras dependencias de gobierno en sus portales de internet: 1) cada vez es más crecientes las visitas a los portales institucionales en internet de los entes obligados en sus respectivas secciones de transparencia, 2) la cantidad y calidad de la información que se presentan en los portales de internet (2013). Estos dos factores inciden en la disminución de requerimientos a través de solicitudes que recibe el INFODF.

Cabe mencionar, que la distribución de las solicitudes presentadas en el INFODF, el órgano con más solicitudes recibidas es el ejecutivo local, durante el 2012, este órgano concentra la recepción de la mayoría de solicitudes, con 72 mil 652, es decir, el 84.1 por ciento del total. En el caso particular, de los partidos políticos en el 2012 sólo concentraron mil 533 solicitudes, un 1.8 por ciento.

En la siguiente grafica, se presenta un monitoreo sobre distribución de las solicitudes de información por órgano de gobierno en el Distrito Federal, desde 2006 hasta 2012.

Tabla 13
Distribución de las solicitudes, por órgano, 2006-2012

Órgano	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		Variación 2011-2012 %
	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	Número de solicitudes	%	
Ejecutivo	5,059	76.4	15,601	81.9	34,116	82.9	76,466	83.6	71,251	82.6	75,504	84.2	72,652	84.1	-3.8
Administración Pública Central	2,128	32.1	6,556	34.4	13,044	31.7	27,450	30.0	28,598	33.2	30,593	34.1	27,824	32.2	-9.1
Desconcentrados y Paraestatales	1,018	15.4	3,758	19.7	7,952	19.3	20,558	22.5	16,934	19.6	17,461	19.5	16,350	18.9	-6.4
Delegaciones Políticas	1,913	28.9	5,287	27.8	13,120	31.9	28,458	31.1	25,719	29.8	27,450	30.6	28,478	33.0	3.7
Judicial	443	6.7	785	4.1	1,246	3.0	2,415	2.6	2,675	3.1	2,660	3.0	2,310	2.7	-13.2
Legislativo	350	5.3	664	3.5	973	2.4	2,529	2.8	3,446	4.0	4,699	5.2	4,499	5.2	-4.3
Autónomo	769	11.6	1,994	10.5	3,732	9.1	5,992	6.5	6,083	7.1	5,095	5.7	5,347	6.2	4.9
Partidos Políticos en el DF	-	-	-	-	1,097	2.7	4,121	4.5	2,794	3.2	1,652	1.8	1,533	1.8	-7.2
Total	6,621	100	19,044	100	41,164	100	91,523	100	86,249	100	89,610	100	86,341	100	-3.6

.Nota: El órgano ejecutivo está compuesto por: la administración pública centralizada, entidades paraestatales y delegaciones políticas. A su vez, el rubro de paraestatales incluye a los organismos desconcentrados, descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos y Fondos.

Fuente: Tomado en Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, INFODF, 2013: 22.

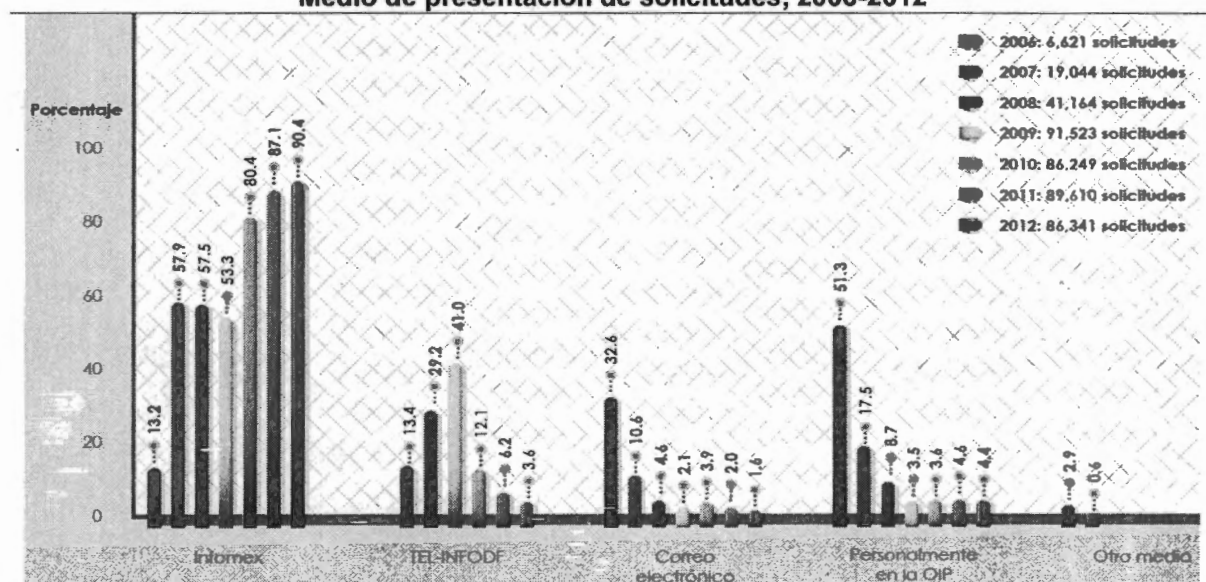
Si bien el número de solicitudes ha incrementado en el Distrito Federal, destaca que el medio que concentra el mayor número de solicitudes es el portal INFODF (mediante, correo electrónico, INFOMEX y, TEL-INFODF); mientras, que las solicitudes hechas personalmente han disminuido considerablemente (IAIPDPDF, 2013). De acuerdo con el IAIPDPDF:

De 2006 a 2012, el número de requerimientos presentados personalmente en las oficinas de información pública ha venido disminuyendo, pasando del 51.3 por ciento al 4.4 por ciento durante ese periodo. En sentido inverso, las peticiones realizadas mediante infomex se incrementaron de 13.2 por ciento a 90.4 por ciento, en el mismo lapso. La contribución del TEL-INFODF representa el 3.6 por ciento del total de solicitudes recibidas en 2012 (IAIPDPDF, 2013: 28).

El empleo de la tecnología ha facilitado el incremento del número de personas que ejercen sus derechos sin necesidad de trasladarse a las Oficinas de Información Pública (OIP) de los Entes Obligados. En ese sentido, es posible afirmar que, desde el 2008 ha sido determinante el uso del correo electrónico, INFOMEX y TEL-INFODF para facilitar el derecho de acceso a la información pública. "Sin duda, estas cifras

reflejan el cambio cualitativo en el modo en que se ejerce el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal [...] En total, entre 2006 y 2012, se han recibido 309 mil 823 solicitudes a través de INFOMEX, 71 mil 280 a través de TEL-INFODF, 14 mil 577 por de correo electrónico, 24 mil 575 directamente en las OIP y sólo 297 en otro medio" (IAIPDPDF, 2013: 28-29). Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 32
Medio de presentación de solicitudes, 2006-2012



Fuente: Tomado en Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, INFODF, 2013: 29.

Si bien, la importancia y la practicidad que proporcionan las nuevas tecnologías respecto al modo de ejercer el derecho a la información de los ciudadanos, cabe señalar, que quienes no tienen acceso a estos medios y quienes no cuentan con los recursos para ejercer este derecho quedan parcialmente excluidos de acceder a la información pública. Además, que esta apertura en sí misma no garantiza que la información sea clara y fidedigna para la ciudadanía.

De este modo, existe una ineficacia o inexistencia de mecanismos de participación ciudadana que tengan la facultad de imponer sanciones a las autoridades. En el caso particular del Distrito Federal, existieron las unidades de quejas y denuncias; sin embargo, en la LPCDF del 2004 este instrumento de participación fue eliminado. En este sentido es necesario "[...] el establecimiento de medidas que aseguren una efectiva receptividad (*responsiveness*) de las autoridades locales ante las quejas y reclamaciones de los ciudadanos descontentos por el nivel de prestación de los servicios" (Medina, 2006: 26).

Con esta medida, la ciudadanía tiene una forma de sancionar o desaprobado un periodo o decisiones de gobierno; se considera que el único medio de sanción desde la ciudadanía se refleja en la desaprobación de los procesos electorales de algún candidato que represente al partido con el cual exista insatisfacción. En este contexto,

la revocación del mandato, es un mecanismo que da pronta sanción, considero, que el retiro de las funciones de una autoridad no es suficiente para que actos ilícitos queden impunes.

Aunque en algunos casos existan comisiones de vigilancias (Ley de Aguas Nacionales y Ley Agraria), las facultades que se les atribuyen son escasas y sólo contempla el acto de denuncia ante las autoridades correspondientes según sea el caso del acto ilícito. Es importante en este sentido, fortalecer la capacidad y los alcances institucionales de estos comités de vigilancia y de la red de contralorías ciudadanas en materia de justicia; si bien, no pueden sustituir a instancias de justicia tradicionales, es necesario que tengan facultades para poder investigar más a fondo aquellos actos que se perciban como irregulares o ilícitos.

Por otra parte, Medina (2006) describe una serie de límites de las técnicas participativas. Para dicha descripción, se basa en la propuesta de análisis y sistematización de los mecanismos de participación ciudadana de S. Arnstein; dicho autor utiliza como analogía una escalera para establecer niveles de participación ciudadana por medio de peldaños. De acuerdo con Medina, en cada uno de los peldaños se sitúan los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo al papel o función que les atribuyen a los ciudadanos. En el nivel más bajo, se encuentran los mecanismos de mera información, que generalmente asume un posición receptora de la misma. En el nivel medio, se encuentran los mecanismos que incentivan a los ciudadanos a emitir su opinión, es decir, se asumen como mecanismos de consulta con efectos y alcances jurídicos; finalmente, en un nivel superior, se encuentran aquellos mecanismos de participación ciudadana, que se caracterizan por operar un traslado real del poder político a la ciudadanía, pues estos mecanismos asumen una verdadera capacidad decisoria por parte de la ciudadanía e incluso mecanismos y procedimientos de sanción hacia las autoridades.

Por último, en el nivel más bajo se ubicaría a los mecanismos de participación ciudadana que son utilizados como instrumentos de mera información y consulta. El desempeño de estos instrumentos se basa en canalizar la información; sea el caso en que la información deviene de las autoridades hacia la ciudadanía o viceversa. Generalmente estos mecanismos no tienen ninguna facultad decisoria hacia las autoridades, en consecuencia, tampoco generan una autentica rendición de cuentas (Medina, 2006). Sin embargo, hay mecanismos que cuentan con un mayor grado de institucionalización, por ejemplo, los informes públicos o informes de gobierno. En algunos casos es obligatorio por parte de las autoridades rendir informes de gobierno a la ciudadanía, en este sentido, “[...] la operatividad real de estos ‘informes anuales’ como mecanismos de rendición de cuentas depende en última instancia de su contenido informativo y, sobre todo, de su grado de disponibilidad y accesibilidad para los potenciales usuarios [...]” (Medina, 2006: 30).

En los mecanismos de consulta se encuentran algunas modalidades de audiencias públicas y consultas populares, pero estas no ofrecen una verdadera deliberación a la ciudadanía, de acuerdo con Medina, “[...] estas fórmulas se consideran una forma de

complementar la democracia representativa" (2006: 31). En este sentido, aquí se pueden ubicar los mecanismos como referéndum, la consulta ciudadana, la difusión pública y los recorridos de los jefes delegacionales; en cuanto a los mecanismos semidirectos no tienen ningún carácter vinculatorio en el Distrito Federal y sólo son utilizados como elementos de valoración y juicio por las autoridades; mientras que los otros directos, aunque las autoridades pueden establecer acuerdos con los ciudadanos de manera directa no existe alguna disposición legal de obligatoriedad a los acuerdos que las autoridades puedan llegar a tomar con la ciudadanía.

Por otra parte, se puede hacer otra distinción en cuanto a los instrumentos de participación que desempeñan fundamentalmente el fomento del debate entre los ciudadanos en temas que afectan a su comunidad por medio de una asamblea ciudadana, reuniones públicas y audiencias públicas. Si bien existen autoridades obligadas a convocar a audiencias públicas mínimo dos veces al año, tal es el caso, de Gram Sabha en la India, existen asambleas dotadas con mayores grados de control, y la capacidad de exigir auditorías financieras (Medina, 2006).

Medina sostiene que en el caso de que las audiencias públicas sean convocadas por la autoridad, les resulta fácil de manipular; el temor al escrutinio público por parte de las autoridades puede originar que estas reuniones sean convocadas en momentos inadecuados y en lugares imprecisos. De acuerdo con Ribot "Otra de las debilidades o limitaciones que muestran las reuniones o asambleas públicas reside en que los sectores sociales marginados (mujeres, minorías étnicas y/o religiosas, inmigrantes, etc.) pueden no sentirse en un ambiente propicio para manifestar sus puntos de vista y opiniones con entera libertad" (Medina, 2006: 32).

Sobre los mecanismos de participación ciudadana que pueden tener incidencia en la planificación o en su defecto que exista reglamentación alguna sobre la participación en la planificación permiten articular y canalizar de mejor manera las demandas, intereses y aspiraciones de la ciudadanía.

Estos mecanismos permiten "[...] articular el diálogo entre las instancias gubernamentales y la ciudadanía, y facilitar el intercambio de información sobre las cuestiones que más le interesan, señaladamente la prestación de los servicios públicos. Por consiguiente, estos procesos reportan la ventaja de que incrementan la capacidad de la población para dirigir más demandas a las autoridades locales" (Medina, 2006: 32).

Sin embargo, una de las debilidades de este tipo de mecanismos es la falta de capacitación a la ciudadanía con respecto a la planeación y otra es que la participación de la población sólo se convierte en un intercambio de información. El éxito de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo se concibe cuando las demandas de los ciudadanos se reflejen en dicha planeación. Medina señala dos rasgos; por un lado, es posible que se perciba que los mecanismos de participación ciudadana sean una alternativa al gobierno representativo y, por otra parte, en términos de Fox y Miller, citados por Medina, en algunos casos "[...] estos procesos

puede que no generen sino 'monologo' (*fewtalk*), esto es, que no sirvan sino para canalizar el discurso dominante impuesto por las instancias gubernamentales, con la subsiguiente desafección ciudadana ante estas fórmulas" (Medina, 2006: 33).

De acuerdo con lo antes mencionado, es importante la participación en órganos permanentes de participación ciudadana, en el caso del Distrito Federal, órganos de representación ciudadana. Medina señala que estos espacios se distinguen por ser órganos de representación o en su defecto en órganos de participación en las instancias gubernamentales; sin embargo, existen instancias gubernamentales que condicionan y determinan desde su integración hasta las acciones que llevarán a cabo. Por lo cual, algunos autores recomiendan que es necesario que estos mecanismos u órganos de representación ciudadana,

[...] —que se configuran como foros de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo existente en un determinado sector o territorio sector o territorio— también revela la tendencia a una cierta instrumentalización por parte del nivel gubernativo. En efecto, la mayor parte de tales Consejos se limitan a tareas consultivas y de deliberación de tal modo que las propias autoridades del gobierno local los "perciben como espacios de información y legitimación de políticas ya definidas previamente (Medina, 2006: 35).

Además, es común que los mecanismo de base asociativa carezcan de un tejido asociativo fuerte, en consecuencia, son espacios, órganos o mecanismos con poca coordinación y, entre otros casos, carecen de interlocutores y estructuras sociales sólidas (Medina, 2006).

Como mencioné, entre los principales límites y alcances de la participación ciudadana, se encuentran aquellas relacionadas con la impartición de justicia; entre los principales señalamientos que los mecanismos de participación ciudadana atentarían con la separación de poderes, especialmente, el judicial. Por tal razón, no existen procedimientos formales de reparación o sanción desde la ciudadanía.

En este contexto, espacios como la Procuraduría de Colonias Populares y mecanismos como la Unidad de Quejas y Denuncias son eliminados como ha ocurrido en la Ciudad de México. En su mayoría los mecanismos y los órganos de participación ciudadana, están diseñados para fomentar la participación, así como colaborar con las instancias gubernamentales en la toma de decisiones. Sin embargo, Medina (2006) considera que no es suficiente, pues además deben existir medidas para promover, en su caso, sanciones o compensaciones cuando surjan incumplimiento o irregularidades de carácter ilícitos, además, que se promueva la denuncia de irregularidades o actuaciones ilegales desde la ciudadanía.

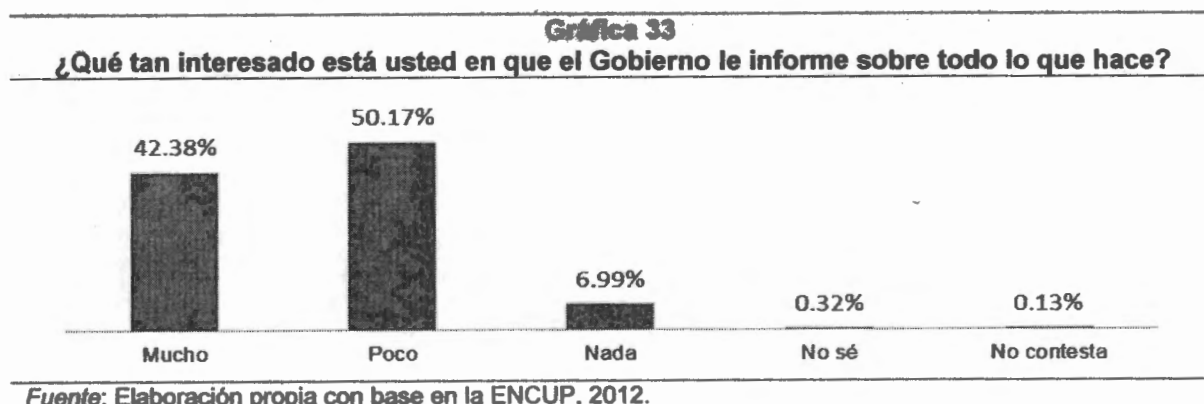
Para ello, la existencia de los Comités de Vigilancia suelen ser significativos por el papel que estos desempeñan en la supervisión y control de las acciones gubernamentales, por lo tanto, es fundamental que estos Comités cuenten con

características como capacidad (actitudes y aptitudes participativas), autonomía e independencia, es decir, instancias descentralizadas del aparato gubernamental. Medina (2006), a modo de ejemplo, señala que en el caso del Estado de Kerala, sus comités locales, tienen la facultad de inspeccionar el uso de los fondos, así, como facultades como: poner fin a los proyectos antes de que estos se realicen, además, de la suspensión del pago de contratos. Otro caso relevante que señalan los comités de vigilancia bolivianos, tiene atribuciones tales como: la congelación de fondos municipales en los casos de que el Comité perciba anomalías en el uso de los recursos públicos.

En la medida que existan órganos y mecanismos en la supervisión, vigilancia en las acciones de gobierno, la inclusión de la ciudadanía en la rendición de cuentas será más efectiva. En este sentido, Medina señala que es necesario incluir otros mecanismos que “[...] permiten a la ciudadanía interactuar con los órganos estatales a los que se atribuye la función de controlar a otros órganos o instituciones públicas; o dicho sea más derechamente: se trata de examinar aquellos casos en que la comunidad influye en o se incorpora a mecanismos de rendición de cuentas [...] (Medina, 2006: 37).

Por lo tanto, figuras como el “Ombudsman” pueden minimizar los límites de la participación ciudadana en la supervisión, vigilancia y control en la esfera pública; en la medida que, “[...] toda vez que, por lo general, suelen ser instituciones abiertas a las concretas denuncias que puedan formularle los ciudadanos individualmente considerados en relación con el mal funcionamiento de las Administraciones públicas. Pero, además, ocasionalmente, algunas agencias anticorrupción también han impulsado una relación directa con la comunidad, habilitando, por ejemplo, líneas telefónicas directas al respecto” (Medina, 2006: 37).

Sin embargo, en el caso mexicano, la apatía, desinterés en la política, también se percibe que a la ciudadanía poco le interesa que el gobierno informe sobre las acciones que hace. Véase la gráfica siguiente.



De acuerdo con la gráfica, los ciudadanos encuestados muestran un número importante de desinterés en ser informados sobre las acciones que realiza el gobierno, de acuerdo con la ENCUP (2012) 42.38 por ciento declaró estar muy interesado en

ser informados, por el contrario, 50. 17 por ciento declaró estar poco interesado en ser informado por el gobierno; la brecha entre una afirmación y otra es poca (7. 79 por ciento). Es preocupante, que en materia de rendición de cuentas la ciudadanía muestre poco interés respecto las acciones que ha realizado el gobierno.

Sin embargo, el Distrito Federal, las entidades y los sujetos obligados en las Ley de transparencia local, deben seguir implementando medidas que incrementen un nivel de transparencia y rendición de cuentas, procurando que la información sea clara y accesible para la ciudadanía.

3.3. Los retos para incentivar la participación ciudadana en el D. F.

En el apartado anterior, describí algunas condiciones, elementos o factores variables y límites que influyen en la obstaculización o éxito de un pleno ejercicio de participación ciudadana; en este contexto, el aparato gubernamental y la ciudadanía deben trabajar en un proceso de corresponsabilidad para superar los retos que puedan incentivar la participación en el Distrito Federal. Las variables y factores antes descritos, generalmente, son condiciones restrictivas originadas desde el aparato gubernamental, sin embargo, uno de los retos primordiales es aumentar el interés y la voluntad de la ciudadanía en participar en la esfera pública.

Para enfrentar los altos niveles de desigualdad, desempleo, exclusión, rezago social, pobreza, rezago educativo, exclusión de los servicios de salud, etc. Bustelo, citado por Bojórquez, dice que existen dos maneras de pensar políticas ciudadanas para combatir estas carencias sociales: la ciudadanía asistida y la ciudadanía emancipada.

En la ciudadanía asistida, “Se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que sólo se reconocen individuos con intereses, el mercado aparece como un mecanismo autorregulatorio, y la presencia del Estado es mínima” (Bojorquez, 2005: 81). Desde la perspectiva de esta política, la ciudadanía es de naturaleza civil, la ciudadanía política sólo se limita al derecho del ciudadano a elegir y ser elegido y los derechos sociales no son demandables.

Bojórquez señala que este modelo: “En ningún momento se preocupan por la distribución de la riqueza y en cuanto a las políticas sociales, las conciben como focalizadas hacia la pobreza y a los grupos más vulnerables mediante subsidios. Por esto, Bustelo considera que el fundamento del subsidio radica en una ética de la compasión” (2005: 81-82).

La ciudadanía emancipada “[...] es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación a través de la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Y en la comunidad de argumentos hay algunos que son claves para reducir los múltiples aspectos a través de los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permitan a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades” (Bojórquez, 2005: 82).

Pensar en una ciudadanía es pensar en un “nosotros”, esta política de cooperación social “[...] implica la existencia de un ‘nosotros’ como posibilidad de hacer viable una sociedad humana particular. No se niega a los individuos pero hay sociedad y en consecuencia hay esfera pública, en el sentido de una preocupación por lo común, por lo compartible, por el interés del conjunto” (Bojórquez, 2005: 83). Además de que este modelo se basa en la cooperación social también tiene como base la igualdad pensada como un proceso de equidad. Franco, citado por Bojórquez, “Así la igualdad más que una propuesta niveladora, es un proyecto habilitador” (Bojórquez, 2005: 83).

Por otra parte, Joan Font (s/f) considera que no existen los ciudadanos perfectos, por tanto las condiciones sociales, los elementos restrictivos en un marco normativo y la variedad de temas que pueden ser sometidos a consulta ciudadanía implica también una variedad de ciudadanos interesados en algunos temas y en otros no. Desde mi punto de vista, no sólo existe una variedad de ciudadanías por condiciones culturales, sino además por el interés que le generan diferentes demandas y aspiraciones.

Si bien, sea señalado que no se puede alcanzar u obtener a un ciudadano perfecto o un modelo de democracia perfecta, comparto la idea de Joan Font, “[...] ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión muy minoritaria en las sociedades occidentales” (Font, s/f: 4); sin embargo, tampoco se puede sostener la creencia de continuar con una ciudadanía totalmente pasiva o como señale, anteriormente, un ciudadano que es funcional el elector.

Font (s/f) señala que frente a una mayoría pasiva existe también una minoría activa en la vida política, por lo tanto, existe una participación socialmente desigual. Ésta desigualdad participativa es más notable con la incorporación en la agenda pública de nuevos temas (el aborto, el matrimonio homosexual, la legalización de las drogas, eutanasia, etc.); para Font son temas difíciles de clasificar en términos de izquierda o derecha, lo que hace más complejo el papel de los partidos políticos y sus ofertas. Ante tal situación expone:

El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a estos de un sentido globalmente coherente. Por ello, será mucho más habitual que el votante no coincida con el partido que eligió en numerosos temas a lo largo de la legislatura y se convertirá en mucho más necesario recurrir a la consulta ciudadana, sin dar por supuesto que el mandato representativo permite adoptar cualquier decisión (s/f: 5).

En este sentido, existe lo que Font denomina “públicos temáticos”, para efectos de nuestro trabajo denominare “ciudadanos temáticos”, que son aquellos ciudadanos que actúan como un ciudadano más activo e informado en algunos temas, pero que a su vez se muestra apático, inactivo y desinformado frente a otros. “Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor

de su área de interés, considerando sólo de forma secundaria los otros temas" (Font, s/f: 5).⁵⁴

Por otro lado, aun teniendo a un conjunto de ciudadanos muy bien informados, preparados, políticos predispuestos, con voluntad política gubernamental y ciudadana para fomentar y obtener una participación más intensa o integral, Font (s/f) sostiene que los recursos del ciudadano pueda dedicar a la participación son finitos. Dicho por el autor: "Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar" (s/f: 6). Además de tomar en cuenta que los recursos del ciudadano son limitados; Font sostiene que existe también una distribución radicalmente desigual de diversos factores como el tiempo libre, capacidad económica, recursos educativos, capacidad de acceder y comprender la información política, "Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos [asimismo, existe también] [...] una muy desigual distribución social" (Font, s/f: 6).⁵⁵

Así, un déficit en la sociedad genera un déficit en la democracia y viceversa, de manera similar, Font (s/f) señala que las desigualdades sociales se traducen en desigualdades políticas. Por lo tanto, uno de los retos de cualquier sistema político que se considere como democrático debe dotar a sus ciudadanos de todas aquellas condiciones sociales que le brinden una vida digna y decorosa.

Para impulsar una política de participación ciudadana más profunda, Font considera que hay que tomar en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuosos con ellas; cualquier política ciudadana que pretenda ampliar espacios abiertos para la participación ciudadana debe contemplar varias estrategias. Font expone tres estrategias primordiales:

- 1) Reforzar el sector asociativo. Es preciso obtener el máximo posible de ciudadanos en los asuntos públicos, así se tenga la mayor representación posible; para ello, es necesario mantener políticas de apoyo a las organizaciones sociales.
- 2) Buscar la participación del ciudadano no organizada. Además, de apoyar a la ciudadanía que participa de manera organizada, es importante también

⁵⁴ "Estos públicos temáticos suponen otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, en tanto que contamos con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ellos en información y competencia en su ámbito de interés" (Font, s/f: 5).

⁵⁵ "Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen porque coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar parados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a menudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros [...]" (Font, s/f: 6).

introducir mecanismos no organizativos para incentivar e incluir a aquellos ciudadanos que en definitiva no participaran de manera organizada.

3) Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Esto significa:

[...] una perspectiva progresista no puede pensar sólo en cómo puede participar la sociedad realmente existente, sino que debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo parece un objetivo irrenunciable. Ello exigiría un diagnóstico más preciso sobre las causas de ese síndrome de cinismo ciudadano. [...] y un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación podrían resultar útiles" (Font, s/f: 8).

Por su parte, Medina (2006) propone una serie de estrategias, para superar algunas barreras participativas, dichas estrategias deben operar en tres elementos constitutivos: 1) la comunidad (actuando tanto a nivel de los ciudadanos como de las organizaciones ciudadanas); 2) el gobierno local (abarcando a los cargos electos, así como al personal de servicio del mismo) y 3) las estructuras y procesos administrativos (en los cuales tendrá que canalizarse la participación).

En este sentido, uno de los principales retos, en el contexto del Distrito Federal, es primordial combatir una cultura ciudadana, que concentra una serie de prácticas antidemocráticas derivadas de un sistema presidencial paternalista, centralizado y despolitizado que ha operado desde una estructura y organización con base cooperativa y clientelar que ha generado un tipo de ciudadano conformista, desinteresado, apático, sin actitudes y aptitudes participativas; con escasa experiencia participativa de forma organizada o colectiva, asimismo, los conflictos derivados de la relaciones de poder, falta de voluntad política —y ciudadana—, poca experiencia en el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana semidirecta, crisis de representativa y desconfianza institucional, altos niveles de abstencionismo y, un diseño jurídico alejado de la realidad participativa de la Ciudad de México.

El reto no es fácil, sin embargo, la educación ciudadana es el elemento que puede contrarrestar, paulatinamente, las características antes enunciadas. Una ciudadanía educada e informada cuenta con mejores elementos para participar en los asuntos públicos pues lo hace de manera más racional u objetiva, por lo tanto,

La operatividad de los mecanismos [...] de base social reclama una adecuada educación cívica de la ciudadanía, pues sólo cuando se conocen cuáles son los derechos de que se disfrutan y cuáles son las facultades y obligaciones de los cargos públicos pueden utilizarse exitosamente tales mecanismos. En este contexto, la puesta en marcha de un sistema educativo que sirva a la formación de una ciudadanía crítica se convierte en una demanda estructural del sistema de control participativo. Es conveniente, por lo demás, comenzar cuanto antes —ya en la infancia— el proceso de socialización para una vida participativa (Medina, 2006: 40).

En este contexto, de acuerdo con Arredondo lo que cada ciudadano haga o deje de hacer en relación a la colectividad “[...] depende de lo que exista en el interior de dicha persona en materia de información, conocimientos, reflexiones, actitudes, hábitos, motivaciones y percepciones” (1997: 19).

Por tal razón, en el caso del Distrito Federal, el IEDF ha brindado capacitación a los ciudadanos en procesos electorales, también ofrece asesorías a los integrantes de los Comités Ciudadanos. Respecto a la cultura y educación cívica, el IEDF realiza talleres y foros informativos, también ha elaborado una serie de manuales y textos sobre participación ciudadana; de manera similar, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal realiza capacitaciones a funcionarios públicos así como la elaboración de guías, manuales y textos sobre transparencia y cultura cívica.

Medina considera que también es necesario insertar en la ciudadanía prácticas participativas, capacitaciones técnicas y planificadoras, trabajo en equipo y en negociación (2006). Además considera de vital importancia incluir, primordialmente, a aquellos sectores marginados, para ello, sería necesario introducir medidas que él denomina “[...] discriminación positiva como un estímulo a su intervención” (Medina, 2006: 40).

Como mencioné, no basta con legislar en un marco jurídico mecanismos de participación ciudadana sino existe voluntad, por parte, las autoridades que detentan la toma de decisiones así como también si no existe voluntad por parte de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos.

Medina señala que aún persiste un modelo tradicional de gobernanza, y para aspirar a un modelo con una mayor participación ciudadana se requiere un cambio profundo de actitud y comportamiento por parte del aparato gubernamental (2006). “Es preciso cambiar su rol tradicional de expertos gestores por otro más propio de colaboradores o ‘socios’ en el desempeño de una tarea común, de tal suerte que ha de procurarse que adquieran nuevas capacidades relativas a la comunicación, formación de equipos, etc. [...]” (Medina, 2006: 41).

En este sentido, la formación de valores participativos debe concebirse como un proceso continuo y de constante aprendizaje, pues es difícil que la formación de valores pueda lograrse con un sólo acto y para siempre (Medina, 2006). Tanto Font (s/f) como Medina (2006) considera que es necesario incentivar el tejido asociativo:

[...] la creación o potenciación del tejido asociativo presupone la existencia de un marco normativo que le brinde cobertura y amparo. Así es; para dar protección a los individuos y grupos que quieran organizarse y actuar con fines sociales, culturales, económicos y políticos, resultan fundamentales las leyes reguladoras de asociaciones, cooperativas, grupos de interés económico, etc. Sencillamente, las asociaciones medioambientales, las organizaciones no

gubernamentales, las cooperativas, etc., muy probablemente no estarán en condiciones de operar con un mínimo de eficacia sin el estatus legal que tales leyes les confieran (2006: 42).

Por tal razón, una política de participación ciudadana debe fomentar el asociacionismo, y para fortalecer esta base asociativa, para ello el gobierno debe implementar líneas de apoyo económico, de infraestructura, asesoramiento, capacitación y educación (Medina, 2006).

Por su parte, “[...] los ciudadanos, las ONGS y las organizaciones sociales de base comunitaria han de formar alianzas y entablar entre ellos relaciones de *partneriada* fin de hacer frente a los posibles intentos de cooptación por parte de las autoridades gubernamentales (Medina, 2006: 42), esto significa, además, fomentar la creación de alianzas entre los actores de la sociedad civil organizada.

Las instituciones gubernamentales deben tener aptitudes para la atención a la ciudadanía, así como la capacidad institucional y la estructura que le permitan incluir a la población en la esfera pública; pero también es importante que cuente con la capacitación y conocimientos necesarios para realizar con mayor efectividad la apertura institucional a la ciudadanía. Por tal razón, Medina considera que,

[...] el tránsito hacia una participación auténtica puede requerir que se opere en las estructuras y procesos administrativos existentes, tratando de hallar nuevas fórmulas que favorezcan la adecuada inserción de la ciudadanía. En este sentido, es obvio que los mecanismos participativos han de concebirse como un proceso abierto a la entera colectividad, a todos y cada uno de sus integrantes; toda vez que la gente tiende a participar cuando sabe que está incluida.

[...]

A este respecto, es muy conveniente que se tome en consideración la heterogeneidad de las colectividades a la hora de determinar o regular aquellos factores que inciden en la generación de una participación efectiva; y, así, entre otros elementos, ha de seleccionarse cuidadosamente el momento y lugar de las reuniones, así como el lenguaje utilizado (2006: 43).

Sin embargo, emprender una política de participación ciudadana así como la organización de jornadas electorales implica costo y gasto público, por lo cual, es necesario fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales. Medina señala que los problemas de índole financiero son un elemento que desincentiva la participación. Medina comenta:

En definitiva diversos estudios de casos revelan que parece “existir una relación positiva entre el grado en que la autoridad fiscal (tanto para la recaudación de ingresos, como para la asignación de los mismos es descentralizada hacia los niveles locales y el grado de participación de los ciudadanos en los espacios fiscales (tales como la formulación, ejecución y monitoreo de presupuestos gubernamentales locales).

[...] el incremento de la descentralización financiera (incluyendo la de la potestad normativa sobre los impuestos) a favor del nivel local de gobierno se traducirá, muy probablemente, tanto en una mejora de la participación ciudadana [...] (2006: 45).

Con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario robustecer las garantías de acceso a la información al ciudadano así como las sanciones para aquellas autoridades o dependencias que no cumplan o faciliten la información e incurran en no presentar datos confiables; cabe señalar, que cuando se habla de información pública y no aquella que está restringida. Medina considera que “[...] la situación óptima sería aquella en que las autoridades locales, lejos de contentarse con aceptar las demandas de información emprendidas por iniciativa de la ciudadanía, fuesen ellas mismas las promotoras de la existencia de canales de información fiables y permanentes, de tal modo que se asegurase a la colectividad un fácil acceso a los datos precisos para formar opinión sobre las materias de relevancia o alcance local” (2006: 46).

Por su parte, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, CITCC (2008), considera que las instituciones y autoridades pueden iniciar acciones que si bien no tendrán resultados inmediatos, si más profundos. Impulsar una política participativa debe contemplar tres elementos primordiales.

- *Condiciones institucionales*: Revisar y adecuar normas, procesos y presupuestos gubernamentales, de manera que incluyan en la medida posible la participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones.
- *Actitudes de los actores*: En los servidores públicos debe haber una actitud de apertura y receptividad hacia la sociedad y sus organizaciones, como depositarios finales de la acción gubernamental. En la sociedad debe haber una conciencia de corresponsabilidad en el desarrollo nacional.
- *Capacidades de los actores*: A la par de las actitudes, se deben impulsar las capacidades para la participación ciudadana. En el gobierno se podrían difundir, sistematizar y replicar experiencias de participación ciudadana. En los ciudadanos se podrían ampliar capacidades para el análisis de la gestión pública, en términos de legalidad, eficiencia e impactos (CITCC, 2008: 29).

Ahora bien, Ocampo, citado por Bojórquez, señala algunos retos que implicar impulsar la construcción de ciudadanía en la modernidad. En primer lugar el desarrollo de la ciudadanía implica al respecto de la autonomía de las personas; en segundo lugar, debe de existir una mayor apertura institucional para que más agentes participen en los actos deliberantes y dedicatorios (Bojórquez, 2005); en tercer lugar, es importante mantener y promover la vigencia de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.) dentro de los límites y posibilidades de cada sociedad. Por otra parte, “En las sociedades de información de hoy, es también la capacidad de los individuos de disponer de los conocimientos y bienes necesarios para participar en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el dialogo mediático, y para nuevos procesos de gestión y organización” (Bojórquez, 2005: 85). Por último, el

Estado y el sistema político, en un sentido republicano, deben de promocionar su capacidad de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social (Bojórquez, 2005).

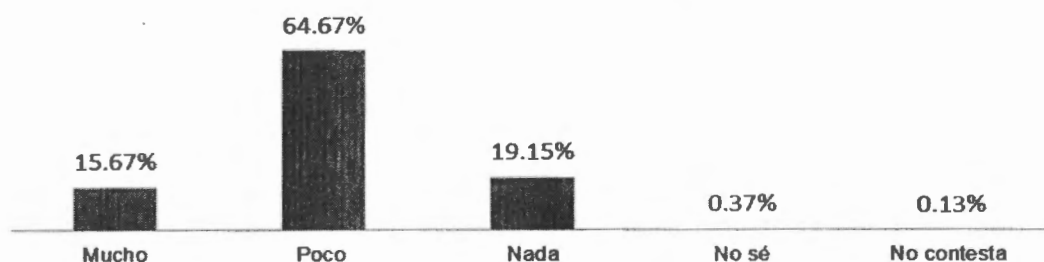
Por su parte, el aparato gubernamental no debe escatimar en fortalecer el marco normativo de la participación ciudadana y, desde luego, debe fomentar la práctica y el ejercicio de la participación a través de los mecanismos de democracia directa y semidirecta. En este sentido,

Frente a la “fatiga” participativa derivada de la ineficacia mostrada en la práctica por los diferentes mecanismos de participación, ya sencillamente por su falta de implementación o por resistencia de las autoridades locales a llevar hasta sus últimas consecuencias las previsiones normativas, habría que incentivar el cumplimiento forzoso del marco normativo a través del robustecimiento de las vías jurisdiccionales (Medina, 2006: 47).

Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México, la LPCDF señala que la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo se convocara por el IEDF el segundo domingo del mes de noviembre de cada año (LPCDF, artículo 83, 2014); sin estar de manera explícita, se establece una cierta obligatoriedad para el ejercicio continuo y permanente del presupuesto participativo, además, en los artículos que está regulado este mecanismo en la LPCDF no existe bajo qué condiciones o supuestos se suspende la realización de este mecanismo en la ciudad.

Otro de los retos más importantes que el Estado debe superar es la abstención no sólo en procesos de elección popular sino el abstencionismo en prácticas ciudadanas, pues de acuerdo con la ENCUP (2012) los ciudadanos además de percibir que la política es muy complicada, manifiestan estar poco interesados en ella. Véase la gráfica siguiente.

Gráfica 34
En general ¿qué tan interesado está usted en la política?



Fuente. Elaboración propia con base en la ENCUP, 2012.

De acuerdo con los datos de la ENCUP (2012) sólo el 15.67 por ciento de los encuestados están interesados en la política; por el contrario, 64.67 por ciento dijo estar poco interesado, mientras, que el 19.15 por ciento declaró estar nada interesado. Es importante observar que la suma de las opciones “poco o nada” interesados en la política cuentan con un 83.82 por ciento.

Respecto a los mecanismos de democracia directa, Alarcón (2002) expone una serie de principios por los cuales deberían estar vinculados, para un mayor éxito. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 56

Principios centrales de los instrumentos de la democracia local

Información	"[...] el ciudadano —de manera individual o colectiva— debe tener los elementos mínimos que le permitan valorar y establecer las condiciones de cómo será afectado por toda decisión o ley que pueda ser propuesta en el seno de la comunidad o región donde vive".
Politización	"[...] todo individuo debe tener el derecho y la obligación de plantear su preferencia o rechazo a cualquier posición de una manera pública y libre, con el apoyo y la protección del Estado y las instituciones, para que esas libertades y esos derechos se puedan difundir justamente por los medios informativos que se consideren adecuados y dentro de un clima de respeto y responsabilidad".
Tolerancia	"[...] permite que el ciudadano pueda debatir y deliberar con sus pares mediante una dinámica de reconocimiento mutuo, en la que se coloque la búsqueda de acuerdos y consensos bajo la lógica de la razón y no solo dejando todo el peso de la decisión al criterio numérico de la mayoría sobre las minorías".
Eficacia	"[...] un esquema democrático eficaz no puede omitir la necesidad de recurrir a la autocorrección y la evaluación de los instrumentos de la participación, para así ser capaz de promover la reforma y la adecuación continuas de los propios parámetros normativos que orientan a las actividades de gobierno y legislación, justamente mediante el desarrollo de la opinión y la acción públicas".

Fuente: Elaboración propia con base en Alarcón, 2002: 104-105.

Cabe señalar, que las estrategias antes mencionadas, describen los retos para incentivar la participación ciudadana, de tal manera, se debe contar la asistencia de la sociedad, organizaciones sociales, los partidos políticos, dependencias gubernamentales etc.; en otras palabras, en un proceso de corresponsabilidad entre todos. En el caso del Distrito Federal, la apertura institucional, en cuanto al avance de su diseño jurídico en materia de participación ciudadana ha sido amplia; pero aún no es suficiente, pues en la práctica pocos son los mecanismos que son auténticamente promovidas por la ciudadanía.

A pesar de que el diseño jurídico de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal regula una gran variedad de instrumentos participativos e incluso ha sido imitada para el diseño jurídico en otras entidades, aún falta por incluir otros mecanismos como: Revocatoria de mandato, Obra pública con participación ciudadana, la restauración de la Unidad de Quejas y Denuncias, así como la Procuraduría de Colonias Populares con atribuciones y facultades en materia de participación ciudadana, con autonomía e independencia, para un buen funcionamiento en cuanto a la atención y canalización de demandas y denuncias ciudadanas, sobre todo, es necesaria la protección a los derechos ciudadanos, particularmente, la protecciones de la denuncias ciudadanas en actos de corrupción e ilícitos, entre otras. También sería necesario dotar de carácter vinculatorio mecanismos como el plebiscito y referéndum.

El reto más importante, es hacer a la LPCDF más cercana y accesible para la ciudadanía, pues no basta con regular una variedad de mecanismos si estos no están al alcance de los ciudadanos. El diseño jurídico de la ley en materia de participación está muy alejado de la realidad de la participación ciudadana en la Ciudad de México; es decir, si tomamos como referencia el nivel de participación electoral en la entidad

desde 1994 hasta 2013 es bajo y para la elección de representantes ciudadanos para órganos de representación ciudadana es aún más bajo.

Además de los bajos niveles de participación en las jornadas electorales; hay que tomar en cuenta que los requisitos para solicitar un mecanismo de participación, en particular, el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, son poco accesibles para la ciudadanía. Por ejemplo, respecto a los requisitos de autenticidad, el llevar acabo la recolección de firmas implica la necesidad de contar con una estructura, organización y recursos con la cual los ciudadanos no cuentan; de tal manera, que existe una gran disparidad respecto a las condiciones de competencia con un partido político cuenta con las condiciones suficientes para llevar acabo tal recolección. Además, de que los partidos disponen de acceso a los medios de comunicación para llevar acabo propaganda y publicidad masiva que otros actores interesados no cuentan.

Es así que los ciudadanos, grupos, órganos de representación ciudadana e incluso los Comités Ciudadanos que se interesan en participar de manera más asidua, no pueden ya que no existe una constante y continúa comunicación; en el caso de los Comités Ciudadanos difícilmente se interesan por los problemas de otros Comités, lo que dificultaría la promoción de algún mecanismo por parte de estos.

En cuanto a los requisitos de procedencia, son aún más inaccesibles para la ciudadanía; para poder solicitar la realización de cualquiera de los mecanismos semidirectos es necesario que deban estar respaldados por un 0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; en su defecto, el equivalente al 10 por ciento de los Comités Ciudadanos, o bien, al menos 8 de los Consejos ciudadanos delegacionales (LPCDF, artículo 18, 30, 41, 2014). Estos porcentajes difícilmente pueden ser cumplidos por la población y como he venido mencionando, la poca comunicación y falta de interés por los problemas de otras colonias dificultan la concertación de los órganos de representación ciudadana.

Por otro lado, de acuerdo con Carlos Piñeyro (2007), para que un ejercicio plebiscitario tuviese carácter vinculatorio con base en lo que establecía la LPCDF del 2004, era necesario que una de las opciones obtenga mayoría de votación, y que corresponda cuando menos a la tercera parte en el padrón electoral.

Para dar muestra de lo complicado que es llevar a cabo una "acción vinculatoria" con la actual LPC, veamos lo ocurrido con la última elección para Jefe de Gobierno, en el 2006: con la participación del 67.24% de los inscritos en el padrón electoral, Marcelo Ebrard obtuvo el triunfo con 46.36% de los votos, es decir 2,213,969 sufragios. Para que el Jefe de Gobierno acate alguna resolución dentro de un plebiscito, hoy día sería necesario la participación en bloque por una misma respuesta de 2,382,005.66 personas, la tercera parte de los inscritos en el padrón electoral según lo estipulado por la LPC, es decir más votos que los que le dieron el triunfo al actual Jefe de Gobierno (el padrón electoral total de la ciudad es de 7,146,017 habitantes [...]) (Piñeyro, 2007: 3).

El razonamiento de Piñeyro (2007) es correcto y coherente con el planteamiento formulado, de acuerdo con él se necesitaban más votos emitidos para que un plebiscito fuera vinculante y para elegir al Jefe de Gobierno. Desde mi punto de vista, existen dos variables en su planteamiento, 1) Total de votos emitidos del candidato ganador para Jefe de Gobierno; 2) el padrón electoral. De acuerdo con la LPCDF del 2004, para que el plebiscito fuera vinculante necesitaría contar por lo menos con la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (LPCDF, artículo 21, 2004). Sin embargo, la LPCDF del 2014 establece para que el efecto jurídico del plebiscito pueda ser vinculante es necesario que cuente con la votación de por lo menos la décima parte del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal (LPCDF, artículo 26, 2014).

En este contexto, si tomamos como referencia la jornada electoral del 2012 para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con los datos del IEDF (2012b), para elegir a Jefe de Gobierno se tenía una lista nominal de 7 millones 227 mil 642 ciudadanos inscritos, de los cuales, sólo votaron el total en total 4 millones 768 mil 926 ciudadanos (65.98 %). De acuerdo con la LPCDF (2014) se necesita el respaldo del 0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para solicitar un mecanismo de consulta, por lo tanto, si se desea solicitar el ejercicio de un plebiscito, referéndum o iniciativa popular, necesitaría, 28 mil 910 firmas aproximadamente.

En este sentido, y en la búsqueda de hacer más accesible la LPCDF para la ciudadanía, mi propuesta es la siguiente: en lugar de solicitar el 0.4 por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal; se solicitara ese mismo 0.4 por ciento se a partir del número de votación total de los ciudadanos de la jornada electoral para elegir al Jefe de Gobierno; entonces, sólo se necesitarían 19 mil 075 firmas de respaldo y no las 28 mil 910 firmas, de tal manera, que habría una diferencia de 9 mil 835 firmas.

No obstante, a diferencia de Piñeyro, no he tomado como referencia el total de votos del candidato ganador a Jefe de Gobierno, sino el total de votos emitidos durante toda la jornada electoral, es decir, el total de votos válidos. De tal manera, que la razón de la propuesta o planteamiento antes expuesto, responde a los motivos siguientes:

- 1) Esta propuesta, en principio pretende hacer de la LPCDF más accesible para la ciudadanía en general respecto a los requisitos de procedencia para solicitar el ejercicio del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, en la medida, en que estos mecanismos —con la excepción del plebiscito— no son de carácter vinculante. De acuerdo con lo que establece la LPCDF (2014) para que el plebiscito sea vinculante debe contar cuando menos a la décima parte del total de ciudadanos; en este sentido, mi planteamiento no pretende modificar lo que actualmente establece la LPCDF (2014).
- 2) La segunda razón, de no tomar como referencia los votos totales del candidato ganador a Jefe de Gobierno; es principalmente, porque —desde mi punto de vista— se estaría excluyendo al resto de ciudadanos que votaron por el candidato de su preferencia.

- 3) La tercera razón, es que la propuesta antes mencionada, no gira en torno al carácter vinculatorio de los mecanismos de participación; como es el caso del plebiscito, e incluso si el referéndum y las consultas ciudadanas tuvieran carácter vinculante, consideró que al tratarse de temas y normas jurídicas de transcendencia e impacto en toda la Ciudad de México debe existir un consenso considerable; pues, sus consecuencias y alcances involucrarían a toda la entidad. De tal manera, que para conseguir ese amplio consenso se debe mantener el porcentaje que actualmente establece la LPCDF, porque sus efectos jurídicos versan y se originan en el resultado de las votaciones del ejercicio participativo y no desde el porcentaje del requisito de procedencia.
- 4) El planteamiento parte, además de hacer de la LPCDF más accesible; que sea una propuesta que incentive y genere mayor participación ciudadana, en cuanto al ejercicio de los mecanismos antes señalados desde la ciudadanía. Además, con este planteamiento se pretende que los partidos políticos en jornadas electorales fomenten aún más la participación electoral de los ciudadanos.
- 5) Finalmente, la propuesta pretende dotar de una característica fundamental que adolece las decisiones de nuestros representantes: legitimidad.

Es preciso señalar, que la propuesta antes señalada es con el fin de que la ciudadanía ejerza su derecho a participar en la toma de decisiones mediante instrumentos de participación promovidas e impulsadas por los ciudadanos mismos; dicho lo anterior, quiero recalcar, que el diseño jurídico que actualmente establece la LPCDF (2014) se debe mantener, en particular, con respecto a los requisitos de autenticidad y de procedencia la razón, es porque los partidos políticos a diferencia del resto de la ciudadanía cuentan con la estructura, organización y recursos para poder cumplir cabalmente que las disposiciones que establece la ley de participación ciudadana.

Cabe mencionar, que a diferencia del planteamiento de Piñeyro (que se basa en las disposiciones establecidas en la LPCDF del 2004), el planteamiento que se expuso anteriormente, se basa en lo establecido en la LPCDF con la última reforma del 2014; por lo cual, para que el plebiscito sea vinculante no se toma como referencia en padrón electoral sino la lista nominal. Sin embargo, las actuales disposiciones de la LPCDF hacen de los mecanismos de consulta inaccesibles para la ciudadanía, por lo tanto, en cierto grado es inoperante el derecho a la participación de la ciudadanía mediante instrumentos participativos.

A modo de reflexión final, Arredondo señala que,

[...] la construcción de la ciudadanía empieza en el interior de cada persona. La sociedad en su conjunto puede diseñar instrumentos y mecanismos que estimulen y permitan que los individuos participen en la construcción del todo social, pero eso es insuficiente si no sucede algo en el interior de cada persona. No se puede construir ciudadanía por decreto, por obligación o por coerción (1997: 50).

En otras palabras, la ciudadanía activa no surge por generación espontánea, sino porque existen los medios, recursos y condiciones que incentivan su participación. Arredondo (1997) considera que es necesario señalar y enfatizar las diferencias de los ciudadanos, esto exige, un modelo de construcción ciudadana que parta de los pensamientos y necesidades compartidas de todos los participantes. Pues, a veces es más fácil pensar que los bajos niveles de participación ciudadana —llámese también, apatía, desinterés, desconfianza, cultura ciudadana clientelar, corporativa, escasa experiencia en el ejercicio de los mecanismo de participación ciudadana— son un problema tan amplio y las posibilidad de contrarrestar, combatirla y, finalmente, solucionarla son aún más escasas; sin embargo, no significa que no sea posible, poco a poco contar con ciudadanos políticamente más responsables.

Conclusiones

En este último apartado expongo de manera general una serie de conclusiones. Ellas se enlazan con los puntos relevantes desarrollados en el presente trabajo.

La participación ciudadana cada día toma más relevancia en el discurso político, así la participación en la esfera pública es considerada un elemento necesario para las democracias representativas. Primero, puedo señalar que la participación ciudadana es en sí misma un instrumento para formar parte en la toma de decisiones, de manera, individual o colectiva, en el cual, pueda materializar aquellas demandas e intereses que lo rodean en su vida cotidiana.

De manera teórica, la definición de ciudadanía así como de participación, no es única, pues, sus diferentes nociones derivan desde perspectivas analíticas, modalidades, dimensiones, la forma de democracia, tipos de ciudadanía y participación a partir del alcance e impacto que tiene en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Así, como su evolución responde a procesos históricos específicos y la adquisición derechos mediante luchas de sectores parcialmente excluidos. En este sentido, el concepto de ciudadanía es dinámico.

Desde una perspectiva histórica, en el caso de la Ciudad de México, se puede señalar que la historia de la participación ciudadana mediante las instancias que la historia misma de las prácticas antidemocráticas por mantener el control político de la entidad a través de una aparente apertura institucional. Implica también que la ciudadanía es igualmente responsable en la vigencia de estas prácticas antidemocráticas, pues ante, la desaparición de mecanismos como las Procuradurías de las colonias populares y la Unidad de quejas y denuncias y, en su momento, la desaparición de los mecanismo como el plebiscito y el referéndum de nuestro marco legal se puede considerar que los ciudadanos son corresponsables en el mantenimiento y vigencia de los mecanismos hasta ahora alcanzados.

Por otra parte, el buen funcionamiento y eficacia de la participación ciudadana puede depender desde condiciones sociales, culturales y el diseño institucional que un gobierno le otorgue. En México es innegable que se han hecho grandes avances en cuanto a la participación política y electoral de la ciudadanía, pues, actualmente, se ha configura un nuevo Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, estos avances para tener elecciones confiables son desiguales en cuanto a los avances jurídicos que incluya a la ciudadanía en la toma de decisiones. Aunque la Constitución mexicana garantiza derechos civiles y políticos que incentivan la participación, aún no es suficiente en cuanto a la toma de decisiones se refiere. Pues recientemente, de una variedad de mecanismos de participación ciudadana, especialmente, mecanismo de consulta, sólo se ha regulado la consulta popular. En este contexto, aún se percibe falta de voluntad política por parte de nuestros representantes.

En los casos particulares de las leyes secundarias en materia agraria e hídrica, en relación a la transparencia en ambos casos están sujetas a la ley de transparencia federal. Por otra parte, ambas leyes contemplan Comisiones de vigilancia, sin embargo, sus atributos y facultades son limitativas en cuanto a su campo de acción, es decir, su margen de acción se limita a los niveles muy locales; por ejemplo, la Comisión de vigilancia en materia hídrica sus facultades sólo se limitan a la supervisión de los Consejos de Cuenca, por lo cual, se deja a un lado a órganos superiores.

Sin embargo, sí existe una apertura en cuanto al fomento la participación ciudadana, en materia agraria está establecida la realización de asambleas de usuarios, mientras que en la ley agraria fomenta la colaboración ciudadana. En materia de desarrollo social, la ley en materia fomenta la transparencia, y es inclusiva respecto a la participación social. En este sentido, la participación ciudadana podrá formar parte de la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de Desarrollo Social. Sin embargo, en el caso de los programas sociales, son escasos sus niveles de institucionalización.

En materia de transparencia, todavía se deja bajo la voluntad de las entidades y dependencias del gobierno para brindar información a la ciudadanía; en este sentido, también se deja a su voluntad que la información sea fidedigna, además de que se clara y accesible, por tal razón, el ejercicio al derecho a la información y el fomento de la rendición de cuentas aún son prácticas acotadas. En el caso particular, de la calidad de la información fiscal, el Distrito Federal mantiene un nivel medio en cuanto a la calidad y disponibilidad de la información.

Por otra parte, es importante destacar que existe una ley en materia del fomento de la OSC, de la cual, el Distrito Federal concentra un mayor número de organizaciones en todo el país. De manera similar que los programas sociales, el nivel óptimo de institucionalización de estas organizaciones es muy bajo. Pues hay entidades que incluso no cuentan con organizaciones sociales institucionalizadas.

La Constitución y la ley en materia fomentan la inclusión de la ciudadanía en la planeación nacional de desarrollo así como la planeación en el Distrito Federal. A partir de procedimientos como las consultas. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal, las consultas ciudadanas no son de carácter vinculatorio, a nivel nacional para que los resultados sean unidos con el apoyo del 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, lo que en cierto grado son utilizados como mecanismo de valoración y juicio.

De manera general, en cuanto a la apertura institucional y jurídica de la participación ciudadana a nacional aún es limitativa y acotada en cuanto a la inclusión y ejercicios participativos. De la variedad de mecanismos sólo la consulta ciudadana está debidamente reglamentada en una ley secundaria, por lo tanto, aun no es clara una política de participación más profunda, pues en algunos casos se deja a voluntad de las legislaciones locales o, en su defecto, a las legislaciones secundarias. Esta falta de una

política de participación ciudadana difiere en cuanto a la regulación de la participación política y electoral de los ciudadanos. Por tal razón, uno de los obstáculos de la participación es que no existe una ley que la regule, t garantice y salve guarde los derechos ciudadanos y coordine su participación en la toma real de decisiones.

Por su parte, el Distrito Federal tiene una noción de la participación más amplia que a nivel nacional, sin embargo, esta amplia noción difiere de la práctica. Si bien se han realizados ejercicios participativos, estos han sido motivados y organizados, generalmente, por los partidos políticos y en algunas ocasiones en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Si bien, no se niega la importancia del fomento a la participación ciudadana desde los partidos, es evidente que la LPCDF es poco accesible al resto de la ciudadanía, además, algunos ejercicios participativos fueron realizados por otros medios o vías —consultas telefónicas— que no están establecidas en la PCDF, esto podría deformar el objetivo de la normatividad local en materia de participación.

Por otra parte, uno de los obstáculos que ha deformado, limitado y acotado el potencial de la ciudadanía el derecho a participar es que aún es vigente y frecuentemente usadas prácticas antidemocráticas. De acuerdo con algunos autores, en la Ciudad de México se ha configurado un modelo de ciudadano pasivo y receptivo, sólo de las propuestas e iniciativas de otros actores e instituciones, hablando de la participación ciudadana institucionalizada. De acuerdo con estos autores, la influencia del Poder Ejecutivo federal cooptó por mucho tiempo el ejercicio pleno de la ciudadanía en la esfera pública. Por tal razón, sistema presidencial generó, paulatinamente, un modelo de participación esencialmente paternalista, centralista y despolitizada, basado, además en una estructura corporativa y clientelar, en consecuencia, se excluía de manera continua la participación ciudadana que no formara parte de este modelo.

Como consecuencia, se configuró a un ciudadano, apático, desinteresado y con escasa experiencia en participación de base asociativa y que se ve refleja, principalmente, en altos índices de abstencionismo que repercuten en el funcionamiento y legitimación de un modelo de democracia esencialmente representativo.

Sin embargo, el nuevo estatus del Distrito Federal, y la creación de una Ley de Participación intentan resarcir y contrarrestar este modelo participativo, para tal objetivo, es una ley que regula una gran variedad de formas e instrumentos de participación, lo que podría percibirse como una mayor apertura institucional y jurídica de la participación de la ciudadanía en la esfera pública. Pero, en los hechos esta apertura y noción de la ciudadanía es limitativa, restrictiva y acotada.

En el caso de los mecanismos de participación directa como la iniciativa popular, la audiencia pública y los recorridos delegacionales; en principio y, aparentemente, garantiza una relación más directa entre las autoridades y la ciudadanía; sin embargo, no garantizan que las demandas, quejas, o denuncias, sean realmente solucionadas. Si

bien, las autoridades están facultadas para que en su momento puedan establecer acuerdos con los ciudadanos, no garantiza que en el hecho sean realmente atendidas.

Particularmente, la iniciativa popular es poco relevante e inoperante, si bien, sus alcances pueden ser trascendentales y de gran impacto, lo cierto es, que es uno de los mecanismo que pueden generar mayor fatiga participativa, en principio, al que otros mecanismos, las iniciativas ciudadanas deben estar respaldas por un cierto número de ciudadanos, el cumplimiento de los requisitos de autenticidad y procedencia lo vuelven un mecanismo desgastante. Una vez, verificados los requisitos de autenticidad, en su procedimiento, tendrá que ser analizada por las Comisiones en materia que pretende regular la iniciativa, por tal razón, posiblemente ahí sea rechazada, por el contrario, de ser aceptada para su discusión en la ALDF la iniciativa será atendida de manera preferencial, pero se excluye en el proceso de análisis al Comité promotor. En el caso, de ser aceptada una iniciativa ciudadana para su discusión en la ALDF, ésta no se exenta de estar sujeta a la presencia de una mayoría en la ALDF que pueda agilizar o, en su defecto, entorpecer el proceso legislativo, así como su aprobación o rechazo dependa de negociaciones o costes políticos.

Por su parte, la audiencia pública es un mecanismo que puede generar debate entre los representantes de las dependencias o instituciones gubernamentales y los ciudadanos, sin embargo, en una Ciudad con una densidad poblacional muy amplia, y con ello, una diversidad de demandas, interés, denuncia, y aspiraciones ciudadanas como el Distrito Federal dificultad la efectividad y eficacia de éste ejercicio, pues hace difícil la pronta canalización y respuesta a tal diversidad.

Respecto a los recorridos delegacionales, permite la atención y la canalización de demandas, denuncias y propuestas de manera aún más directa, pues, al ser un mecanismo que se ejerce con una cierta delimitación territorial permite a los jefes delegacionales tener un mejor panorama de la situación del espacio recorrido, sin embargo, en la práctica se ha vuelto un mecanismo peticionaste.

Por lo tanto, en los recorridos delegacionales y las audiencias públicas es fácil que las autoridades caigan en un juego de oferta y demanda que repercuta en jornadas electorales, de tal manera, que estos mecanismos pueden ser utilizados como medios de promoción, publicidad o campañas políticas e instrumentos proselitistas por parte de las autoridades. Cabe señalar, que estos mecanismos carecen de efectos o carácter vinculatorio, además, de que no existe una figura como un *Ombudsman* que sea intermediario entre las autoridades y los ciudadanos, pero sobre todo, que sea imparcial, con el fin de que pueda evitar cualquier otro uso de estos mecanismo que no estén establecidos en la ley en materia, además que pueda emitir recomendaciones y asesoramiento a la ciudadanía y, que en el caso de las audiencias públicas, sea la figura que pueda presidir la audiencia.

Debido a la delimitación territorial en que se ejercen los recorridos delegacionales y las audiencias públicas, sería recomendable que esta figura provenga del Tribunal Electoral o del Instituto Electoral del Distrito Federal, preferentemente, del segundo

debido a que la división electoral por distritos electorales permite a las autoridades de las Direcciones Distritales tener un mejor panorama de las condiciones de vida de los ciudadanos, además, de que estas Direcciones Distritales son órganos desconcentrados.

Por su parte, los mecanismos semidirectos como el plebiscito, referéndum, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas y la difusión pública son mecanismo en el cual la ciudadanía participa por medio del voto para incidir en la toma de decisiones. En el caso, del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, la LPCDF establece una serie de restricciones en cuando a los temas que podrán ser sometidos, además de la falta de carácter vinculatorio para el referéndum y la consulta ciudadana y, especialmente, los requisitos de autenticidad y de procedencia hacen de estos mecanismos inaccesibles para la ciudadanía en general.

De acuerdo con el diseño jurídico de la LPCDF, se establece que para ser aceptadas las solicitudes para el ejercicio del plebiscito, referéndum e iniciativas populares deben de estar respaldadas por un número de firmas ciudadanas (0.4%) del cual se tomará como referencia la lista nominal. En este contexto, la lista nominal es elemento que acota la posibilidad de cumplir con la recolección de firmas.

En este sentido, tomar como referencia la lista nominal, es un elemento que se aleja del nivel histórico de la participación ciudadana en elecciones populares. Como señale en líneas anteriores, el nivel de participación electoral aún es insatisfactorio y, peor aún, el nivel de participación para la elección de los órganos de representación ciudadana. Además, la lista nominal, también es tomada como base para calcular el porcentaje necesario para que —en el caso del plebiscito— el resultado tenga un carácter vinculante, si cuenta con la aprobación de la décima parte de los ciudadanos inscritos.

Cabe mencionar, que el promedio de participación electoral en el Distrito Federal desde 1994 hasta 2012 es del 62.84 por ciento; por tal razón, resulta incoherente mantener como referencia una lista nominal, de la cual, hay un gran porcentaje de ciudadanos que no participan en procesos electorales.

Cabe recordar, que la propuesta antes descrita, se plantea tomar como referencia el total de votos de la jornada para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo éste ejercicio en el que más ciudadanos participan, a diferencia, de la elección para integrar la ALDF o la elección de Jefes Delegacionales.

Por lo tanto, tomar como referencia el total de votos emitidos en la jornada electoral para elegir al Jefe de Gobierno, pretende hacer de la LPCDF más accesible, incentivar la participación ciudadana y dotar de mayor legitimidad la toma de decisiones. Además, permitiría la posibilidad de ejercer los mecanismos de participación ciudadana desde la misma ciudadanía y no que exista una especie de monopolio por parte de las autoridades, dependencia y, sobre todo, partidos políticos para el ejercicio participativo a través de los instrumentos de participación.

Respecto a la consulta popular, mientras que el referéndum, plebiscito e iniciativa popular requieren del respaldo de un cierto número de firmas y de un porcentaje de electores para que —en su caso el plebiscito— sea de carácter vinculante; con la consulta ciudadana no se establecen esos mismos requisitos de procedencia. Y aunque, existe una mayor apertura, en cuando a los actores interesados que puedan someter en consideración temas de interés, impactó y trascendió, los resultados de la consulta serán sólo elementos de juicios para los actores convocantes. Por lo cual, se hace de este mecanismo un instrumento de sondeo y opinión pública. En el caso de la consulta popular a nivel nacional sus efectos jurídicos podrán ser vinculantes para el Poder Ejecutivo Federal y Legislativo; sin embargo, sólo se podrán modificar leyes secundarias y no modificaciones a la Constitución.

Por su parte, las formas de participación colectiva u organizativa (Colaboración ciudadana, Red de contralorías ciudadanas, Organizaciones ciudadanas y la Asamblea Ciudadana) son mecanismo de interlocución directa entre los propios ciudadanos y las autoridades.

Generalmente, estos mecanismos son utilizados como instrumentos de colaboración de las dependencias gubernamentales, en actos de gestión, evaluación, promoción, el algunos casos, podrán opinar y presentar propuestas para la solución de problemas, así como emitir informes sobre las actividades de los órganos de representación ciudadana, particularmente, de los Comités ciudadanos. En el caso de la Red de contralorías ciudadanas tendrán voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública; sin embargo, sus acciones están sujetas a la supervisión de la Contraloría General del Distrito Federal; además, de que no cuentan con facultades mínimas para investigar actos ilícitos que contravengan las normas en las cuales se rige la administración; sólo podrán emitir denuncias ante las autoridades correspondientes. Por lo tanto, sería conveniente que los Comités o Comisiones de vigilancia deban tener facultades como: cancelar o poner fin a obras y proyectos, anulación de pagos a contratistas o la congelación de los presupuestos y la posibilidad de solicitar audiencias fiscales cuando se identifiquen irregularidades, actos ilícitos, desvío de recursos, corrupción, conflicto de interés y todas aquellas actividades que contravengan a las disposiciones en que se rige la Administración Pública del Distrito Federal. Y que sus acciones, no sólo se remitan a las actividades de los Comités ciudadanos, sino a órganos superiores. Por otra parte, las Asambleas podrán modificar o aprobar los programas específicos de los Comités ciudadanos. Es recomendable que las formas, espacios de participación ciudadana colectiva o de base asociativa conforme, por si misma, redes de comunicación, con el fin de intercambiar experiencias, propuestas, información y propuestas para dar soluciones a los problemas vecinales. En la experiencia de la participación ciudadana en el Distrito Federal es común que estos ejercidos sean impulsados por el GDF o los partidos políticos y en algunas ocasiones con la colaboración de instituciones académicas y de organización ciudadana, sin embargo, cabe destacar, que la llamada consulta verde se contó con las participación de niños y adolescentes, por lo cual, es necesario que en futuras practicas se mantenga esa apertura con los más jóvenes con el fin de fomentar

la participación, pues, en este caso, se fomenta la participación de los próximos electores.

En este contexto, y como he señalado, la existencia de déficits en la sociedad son déficits de la democracia; en este contexto, condiciones sociales desiguales entre los ciudadanos repercuten en la forma en que pueden participar en la esfera pública, además, estas condiciones desiguales generan un desencanto en la ciudadanía. Pues consideran que la democracia no es capaz de garantizarles una mejor calidad de vida.

Por último, considero que el ejercicio de los mecanismo de participación garantizaran la continuidad y perdurabilidad de las mismas, sin embargo, es recomendable que exista un órgano encargado de fomentar la participación de la población, mediante objetivos y estrategias diseñadas específicamente en la construcción de una ciudadanía integral. Así como recientemente se está construyendo un Sistema Nacional Anticorrupción, sería oportuno que el aparato gubernamental piense en la construcción del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, con instituciones que salve guarden los derechos electorales, y una apertura a los mecanismos de participación ciudadana v a nivel nacional, y que esto no signifique la regulación paulatina de un mecanismo tras otro que puede llevar mucho tiempo. Esto implicaría pensar en una política de participación más integral y más profunda, que en su diseño tome en cuenta las condiciones sociales, la realidad económica y política de México, las propuestas, inquietudes, demandas, sugerencias, intereses, aspiraciones de la población. En la medida que se piense en la construcción de un ciudadano más activo en la esfera pública y visualizando a una calidad democrática y ciudadanía a futuro, pero sobre todo, permanente.

Fuentes de consulta

Ackerman, John M. (2006). "Sociedad civil y rendición de cuentas". En: *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Págs. 11- 49.

Ain Bilbao, María Luciana (2008). "Ser ciudadano en América Latina: un status conflictivo". En: *Revista Iberoamérica Global* [En Línea] Vol. 1. No. 3, noviembre. Universidad Hebrea de Jerusalén. Págs. 3-13. Disponible en: [http://media.wix.com/ugd//b9eda6_8470cd312b5e311bf87d89e6064279a0.pdf] Fecha de acceso: 5 de enero de 2014.

Alarcón Olguín, Víctor (2002). "Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado". En: *Democracia y formación ciudadana*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Págs. 103-163.

— (2010). *Democracia Directa. Los retos de México en perspectiva comparada*. Ponencia dictada durante el III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF. Distrito Federal. 6-8 octubre. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 30 págs. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_victor.pdf] Fecha de acceso: 23 de septiembre de 2013.

Alcántara, Manuel (Investigador responsable) (2006). *Estudio No. 63. Elites parlamentarias iberoamericanas (Encuesta a Diputados Mexicanos, 2006-2009)* [En Línea] Universidad de Salamanca. España. 43 págs. Disponible en: [http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Mexico/MarginalesmexicoV_partidos.pdf] Fecha de acceso: 25 de agosto del 2014.

Altman, David (2005). "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". En: *Revista Política y Gobierno*. Vol. XII. No. 2, marzo. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Págs. 203-232.

Álvarez Enríquez, Lucia. (2006). "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México". En: *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Págs. 51- 86.

— (2008). "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos". En: *Revista Controversia* [En Línea] No. 191, diciembre. Foro Nacional por Colombia/Corporación Región/Escuela Nacional Sindical/Instituto Popular de Capacitación/Centro de Investigación y Educación Popular. Colombia. Págs. 106-139. Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929081834/institucionalidadyautonomia.pdf] Fecha de acceso 3 de abril de 2014.

Ar Información para Decidir (2013). *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, ITDIF, 2013*. Ar Información para Decidir. México. 23 págs. Disponible en: [https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/transparencia/ITDIF_2013_Resultados.pdf] Fecha de acceso: 20 de enero de 2015.

Arredondo Ramírez, Vicente (1997). "Construir ciudadanía: educar para la Participación ciudadana". En: *Revista latinoamericana de estudios educativos* [En Línea] Vol. XXVII. No. 1 y 2. Centro de Estudios Educativos. México. Págs. 33-58. Disponible en: [http://www.cee.iteso.mx/BE/RevistaCEEX/t_1997_1-2_03.pdf] Fecha de acceso: 10 de abril de 2014.

Bojórquez, Nelía (2005). "Ciudadanía". En: Corona C. Yolanda y Del Rio L. Norma (Coords.). *Antología del diplomado: Derechos de la infancia. Infancia en riesgo*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Págs. 79-94. Disponible en: [<http://www.uam.mx/cdi/pdf/publicaciones/antologia/ciudadania.pdf>] Fecha de acceso: 10 de febrero de 2014.

Bonilla Alguera, Gerardo Sergio (2005). *Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. 18 págs. Disponible en: [<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf>] Fecha de acceso: 22 de octubre de 2013.

Bustamante Kuschel, Gonzalo (2012). "Racionalidad populista versus democracia representativa". En: *Revista Cultura Económica* [En Línea] Año XXX. No. 83. Centro de Estudios en Economía y Cultura. Argentina. Págs. 20-35. Disponible en: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/3-Bustamante_Kuschel_Racionalidad_Populista_versus_Democracia_representativa.pdf] Fecha de acceso 20 de mayo de 2014.

Camacho Granados, Julieta (2011). "Instrumentación de la participación ciudadana en México". En: *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja* [En Línea] Año V. No. Especial. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Págs. 155-167. Disponible en: [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0018_p-d-constitucional.pdf] Fecha de acceso: 10 de febrero de 2014.

Carmona, Villagómez, Francisco J. (2012). *Democracia y Participación Ciudadana: a. Notas para el debate*. Tribunal Electoral del Distrito Federal. México. Págs. 7-45.

Castañeda Morales, Luz Flaviana (2013). "Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración". Conferencia dictada durante la *XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática*. 2, 3, y 4 de octubre. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Disponible en: [<http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/Asambleas%20ciudadanas.pdf>] Fecha de acceso: 2 de marzo de 2014.

CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *Reforma electoral: reelección y segunda vuelta*. Los ciudadanos dicen... [En Línea] No. 4. Cámara de Diputados. México. 12 págs. Disponible en: [http://www.tedf.org.mx/files/publicaciones/democracia_participacion_ciudadana.pdf] Fecha de acceso: 15 de enero de 2014.

— (2011). *Democracia y participación ciudadana*. Carpeta de indicadores y tendencias sociales 2010. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México. 56 págs. Disponible en: [[Carpeta10_Democracia_y_participacion_ciudadana.pdf](#)] Fecha de acceso 12 de enero de 2014.

CITCC. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué? hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. Secretaría de la Función Pública. México. 44 págs. Disponible en: [<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>] Fecha de acceso: 21 de febrero de 2014.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Índice de Rezago Social 2010*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México. Págs. 8-12, 41-43.

— (2012). *Informe de pobreza en México, 2012*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México. 123 págs.

Couffignal, Georges y Ramírez Roa, Rosaly (2002). "¿Retour de Populisme en Amérique Latine?" En: González, Jorge (Trad.). Ed. 2007. *Nación y nacionalismo en América Latina*. Universidad Nacional de

Colombia/Facultad de Ciencias Humanas/Centro de Estudios Sociales, CLACSO. Colombia. Págs. 190-211.

Cunill, Nuria (2009). "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". En: *Revista Gestión y Política Pública* [En Línea] Vol. XVIII. No. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Págs. 3-37. Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311981001#>] Fecha de acceso: 18 de febrero de 2014.

Eberhardt, María Laura (2007). *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO. Argentina. Págs. 59-91. Disponible en: [<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1022/1/TFLACSO-MLE.pdf>] Fecha de acceso: 13 julio de 2014.

ENCUP. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas (2012). *Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas ENCUP, 2012*. Secretaría de Gobernación. México. 45 págs.

Espinoza, Mario (2004). "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico". En: *Revista Andamios* [En Línea] No. 1. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México. 50 págs. Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62800101>] Fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014.

Font, Joan (s/f). *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. Fundación Rafael Campalans. España. 28 págs. Disponible en: [http://www.fcampalans.cat/publicacions_detall.php?id=6&idpubli=214#10] Fecha de acceso: 10 abril del 2014.

FUSDA. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, (2007). "El populismo en México: definición e historia". En: *Nueva Visión Socialdemócrata* [En Línea] No 8. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas. México. Disponible en: [<http://www.fusda.org/no8.htm>] Fecha de acceso: 22 mayo del 2014.

García, Sergio y Cobos, Cristina (2005). "Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil". En: Monsiváis, Alejandro (Comp.). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI/CEMEFI. México. Págs. 105-130.

Gómez Campos, Steffan (2010). "Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada". En: *Revista Derecho Electoral* [En Línea] No. 10. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. 36 págs. Disponible en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/10/gomez_campos.pdf] Fecha de acceso 13 de febrero de 2014.

Hernández Javier H. y Fernández Luis F. (2013). *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert México. México. 23 págs. Disponible en: [<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10548.pdf>] Fecha de acceso: 10 junio del 2014.

IAIPDPDF. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (2013). *1er. Informe de Actividades y Resultados 2012, Segundo Pleno, del INFODF*. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. México. Págs. 13-72.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal (2011). *Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. 55 págs.

— (2012a). *Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. 71 págs.

— (2014). *Estadística de la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2014*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Págs. 14-15. Disponible en: [<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/resultalect/CCyCP2013-CCPP2014.pdf>] Fecha de acceso: 17 de noviembre de 2014.

IFE. Instituto Federal Electoral (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. El Colegio de México/Instituto Federal Electoral. México. Págs. 18-22, 36-38, 56-59. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf] Fecha de acceso: 6 de febrero de 2015.

Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J. (2004). "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía". En: Ziccardi, Alicia (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM/COMESO/INDESOL. México. Págs. 335-357.

Mariñez Navarro, Freddy (2013). *Construir espacios de colaboración ciudadana para el fortalecimiento de una administración pública inclusiva*. Conferencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 29 octubre. Uruguay. 18 págs. Disponible en: [<http://freddymarinez.com/docs/marinezna.pdf>] Fecha de acceso: 14 de febrero de 2014.

Medina G., Manuel (2006). *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. España. 55 págs. Disponible en: [<http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/813f9def1e823dcf0c610ec646fd6758.pdf>] Fecha de acceso: 12 de septiembre de 2014.

Marulanda García, David (2003). *Las asambleas ciudadanas una modalidad de alianza entre actores sociales para la superación de la pobreza y la convivencia pacífica*. Banco Mundial/Fundación Corona/Departamento para el Desarrollo Internacional. Medellín. 15 págs. Disponible en: [<http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/Asambleas%20ciudadanas.pdf>] Fecha de acceso: 4 de febrero de 2014.

Olvera, Alberto J. (2008). *Ciudadanía y democracia*. Instituto Federal Electoral. México. 55 págs.

— (2009). "Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura". México. 29 págs. Disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf] Fecha de consulta: 14 de enero de 2014.

Peña, Lorenzo (2009). "Dictadura, democracia, república: Un análisis conceptual". En: Lizcano, Francisco y Zamudio, Guadalupe (coords.). *Memoria del Primer Encuentro Internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina*. Universidad Autónoma del Estado de México. México. Págs. 29-60. Disponible en: [<http://digital.csic.es/bitstream/10261/18910/1/toluca.pdf>] Fecha de acceso: 10 de marzo de 2014.

Pierry Arrau, Pedro (1990). "Las audiencias públicas". En: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* [En Línea] No. XIII. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile. Págs. 165-174. Disponible en: [http://drevistas.ucv.cl/detalles_numero.php?tituloID=113&numeroID=1444] Fecha de acceso: 21 de febrero de 2014.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2a ed. Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara. Argentina. Págs. 50-73.

— (2010). *Nuestra Democracia*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México. PNUD/OEA/FCE. México. Págs. 25-131.

Prud'homme, Jean F. (2001). *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. 2da ed. Instituto Federal Electoral. México. 54 págs.

Puertas Gómez, Gerardo (1998). "Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual". En: *Justicia Electoral* [En Línea] Vol. I. No. 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Págs. 71-86. Disponible en: [<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-011-071.pdf>] Fecha de acceso: 15 de septiembre de 2013.

Rajland, Beatriz y Constante, Liliana B. (1996). "Mecanismos de Democracia semidirecta incorporados a la Constitución Nacional Argentina". En: *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica* [En Línea] No. 19. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Págs. 125-134. Disponible en: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/191/9.pdf>] Fecha de acceso: 10 de febrero de 2014.

Rentería Rodríguez, María Teresa (2012). "Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración". En: Robledo A., Miguel, Delgado L., Enrique, Vázquez S., Valente y Reyes P., Oscar (Eds.). *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara. México. Págs. 447-470. Disponible en [<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap18.pdf>] Fecha de acceso: 14 de marzo de 2014.

Rendón Corona, Armando (2010). *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*. ITACA/Universidad Autónoma Metropolitana. México. 180 págs.

Rodríguez Álvarez, Olga Lucía y Navas Candelaria, María (2009). *Construcción y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres salvadoreñas, principales obstáculos que la restringen*. Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador. Págs. 44-57. Disponible en: [<http://www.repo.funde.org/37/1/LIBRO-37.pdf>] Fecha de acceso: 6 de abril de 2015.

Sánchez González, José J. (2009). "La dimensión ciudadana en las reformas de la administración pública". En: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. No 13, junio. Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. Chile. Págs. 87-105. Disponible en: [<http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/13650/13934>] Fecha de acceso: 22 de agosto de 2014.

Santillán Núñez, Mileny (2004). *Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*. Tesis de Maestría. Programa de Desarrollo Local/FLACSO. Ecuador. Págs. 54-64. Disponible en: [<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/652>] Fecha de acceso: 15 de octubre de 2014.

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2009). *Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social*. Secretaría de Desarrollo Social. México. 43 págs. Disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PC.pdf] Fecha de acceso: 10 junio de 2014.

— (2010). *Participación ciudadana*. Secretaría de Desarrollo Social. México. 30 págs. Disponible en: [http://www.idefom.org.mx/locallis/participacion_ciudadana.pdf] Fecha de acceso: 10 de marzo del 2014.

TM. Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, informe ejecutivo, 2010*. Transparencia Mexicana. México. 13 págs. Disponible en: [<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>] Fecha de acceso: 4 de marzo de 2015.

TM, PNUD. Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe de Resultados 2013-Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)*. PNUD-México. México. 65 págs.

Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral. México. 61 págs.

Vargas, Braulio M. A. (2004). "Políticas públicas locales y desarrollo". En: *ESAN-Cuadernos de Difusión* [En Línea] Año 9. No. 17, diciembre. ESAN-ediciones. Perú. Págs. 47-59. Disponible en: [<http://www.esan.edu.pe/publicaciones/cuadernos-de-difusion/2004/numero-17/>] Fecha de acceso 20 de febrero de 2014.

Vilalta Perdomo, Carlos Javier (2007). "El voto de oposición al segundo piso del Periférico". En: *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. No. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Págs. 381-420.

Fuentes Hemerográficas

Archundia, Mónica (2007). "Consulta Convoco a miles de capitalinos". En: *El Universal*. 30 de julio. Disponible en: [<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/85821.html>] Fecha de acceso: 10 de abril de 2014.

Casar, María Amparo (2013). "Consulta popular, ¿tercera vía?". En: *Excelsior*. 31 de julio. Disponible en: [<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/07/31/911408>] Fecha de acceso: 17 de junio de 2014.

Cuenca, Alberto (2007). "Aprueban despenalización del aborto en la capital". En: *El Universal*. 25 de abril. Disponible en: [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/420990.html>] Fecha de acceso: 2 de agosto de 2014.

Diario seis en punto (2012). "AMLO ofrece someter a plebiscito legalización de drogas". En: *Diario seis en punto*. 11 de abril. Disponible en: [<http://diario6enpunto.com/inicio/amlo-ofrece-someter-a-plebiscito-legalizacion-de-drogas/>] Fecha de acceso: 10 de agosto de 2014.

El Sol de México (2014). "IEDF solicitará mil 772 mdp para organizar elección 2015". En: *El Sol de México*. 3 de diciembre. Disponible en: [<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3628225.htm#sthash.lbMsmnwE.dpuf>] Fecha de acceso: 5 de diciembre de 2014.

El Universal (2001). "Puedo hacer consulta sobre aumento del Metro: López Obrador". En: *El Universal*. 11 de junio. Disponible en: [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/2980.html>] Fecha de acceso: 18 de julio del 2014.

— (2010). "ALDF y GDF alistan plebiscito". En: *El Universal*. 28 de noviembre. Disponible en: [<http://www.eluniversaldf.mx/home/nota15428.html>] Fecha de acceso: 24 de julio de 2014.

Espino Bucio, Manuel (2014). "Registra el DF tasa de desempleo de 6.8% en el primer semestre: Secretaría del Trabajo". En: *Crónica*. 9 de marzo. Disponible en: [http://www.cronica.com.mx/notas/2014/854645.html] Fecha de acceso: 9 de septiembre de 2014.

Figuerroa Alcántara, Héctor (2014). "El PRI también hará consulta popular, afirma Camacho". En: *Excélsior*. 13 de agosto. Disponible en: [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/13/975816] Fecha de acceso: 16 de septiembre de 2014.

Gershenson, Antonio (2007). "Consulta verde". En: *La Jornada*. 29 de julio. Disponible en: [http://www.jornada.unam.mx/2007/07/29/index.php?section=opinion&article=022a2pol] Fecha de acceso: 2 de mayo de 2014.

Grajeda, Ella (2002a). "AMLO: el plebiscito, para legitimar el segundo piso". En: *El Universal*. 1 de junio. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/44855.html] Fecha de acceso: 20 de julio del 2014.

— (2002b). "Arrasa AMLO en su plebiscito". En: *El Universal*. 9 de diciembre de 2002. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/primer/13581.html] Fecha de acceso: 22 de julio de 2014.

Hernández, Hugo (2014). "SCJN declara inconstitucional la propuesta del PRI sobre plurinominales". En: *El Sol de México*. 3 de noviembre. Disponible en: [http://www.g.m.com.mx/elmexicano/notas/n3593917.htm] Fecha de acceso: 5 de noviembre de 2014.

Luna, José (2013). "Inicia PRD consulta ciudadana nacional sobre reformas". En: *El Heraldo de Tabasco*. 25 de agosto. Disponible en: [http://www.oem.com.mx/elheraldodetabasco/notas/n3100566.htm] Fecha de acceso: 8 de mayo de 2014.

Melgar, Ivonne (2014). "El PAN y el PRD defienden pluris". En: *Excélsior*. 22 de agosto. Disponible en: [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/22/977571] Fecha de acceso: 12 de septiembre de 2014.

— (2015). "Diputados aprueban en lo general el Sistema Nacional Anticorrupción". En: *Excélsior*. 27 de febrero. Disponible en: [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/27/1010566] Fecha de acceso: 1 de marzo de 2015.

Michel, Elena (2014a). "Rechaza SCJN consulta popular de salarios mínimos". En: *El Universal*. 29 de octubre. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/salarios-corte-1050106.html] Fecha de acceso: 30 de octubre de 2014.

— (2014b). "Rechaza Corte consulta energética de MORENA". En: *El Universal*. 30 de octubre. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/rechaza-scn-consulta-de-morena-1050367.html] Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2014.

— (2014c). "Inconstitucional, la consulta del PRD, decide la SCJN". En: *El Universal*. 30 de octubre. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/consulta-scn-prd-energetica-corte-1050376.html] Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2014.

Olayo Guadarrama, Ricardo (2001). "La ciudad de México, al margen del horario de verano, decreta el GDF". En: *La Jornada*. 27 de febrero. Disponible en: [http://www.lajornadasanluis.com/2001/02/27/042n1cap.html] Fecha de acceso: 12 de mayo del 2014.

Ortiz, Francisco (2010). "Anuncian plebiscito en el 2011 sobre Reforma Política del Distrito Federal". En: *Diario libre en el sur*. 27 de noviembre. Disponible en:

[<http://www.libreenelsur.mx/content/anuncian-plebiscito-en-2011-sobre-reforma-politica-distrito-federal>] Fecha de acceso: 6 de mayo de 2014.

Peñalva, Ana Paula y Medina, Salvador (2014). "Leyes que bloquean a la ciudadanía". En: *Revista Nexos* [En Línea] México. Disponible en: [<http://www.nexos.com.mx/?p=22324>] Fecha de acceso: 23 de septiembre de 2014.

Proal, Juan Pablo (2014). "Ciberactivismo: ¿La tumba de las marchas?". En: *Proceso*. 13 de junio. Disponible en: [<http://www.proceso.com.mx/?p=374578>] Fecha de acceso: 20 de julio de 2014.

Proceso (2001). "Autoridades del Metro, listas para cobrar el aumento a partir del 1 de enero". En: *Proceso*. 27 de diciembre. Disponible en: [<http://www.proceso.com.mx/?p=239044>] Fecha de acceso: 10 de junio de 2014.

— (2002). "El miércoles, convocatoria para el plebiscito en el DF: AMLO". En: *Proceso*. 14 de junio. Disponible en: [<http://www.proceso.com.mx/?p=242623>] Fecha de acceso: 16 de junio de 2014.

— (2013). "Harán consulta ciudadana sobre reformas fiscal y energética". En: *Proceso*. 30 de julio. Disponible en: [<http://www.proceso.com.mx/?p=348813>] Fecha de acceso: 3 de septiembre de 2014.

Quiroz, Carlos (2014). "El PRI propone recortar 'pluris'; inicia proceso para realizar consulta popular". En: *Excélsior*. 21 de agosto. Disponible en: [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/21/977227>] Fecha de acceso: 23 de agosto de 2014.

Ramírez, Bertha Teresa (2007). "Participaron 472 mil personas en la Consulta Verde; otorgan aval a directrices ambientales". En *La Jornada*. 30 de julio. Disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/30/index.php?section=capital&article=031n2cap>] Fecha de acceso: 15 de julio de 2014.

Regeneración (2014). "Firma a favor de la Consulta popular con Morena". En *Regeneración*. 15 de agosto. Disponible en: [<http://regeneracion.mx/morena/firma-consulta-popular-morena-instrucciones/>] Fecha de acceso: 24 de septiembre de 2014.

Reyes, Juan Pablo (2013). "Morena se desmarca del PRD en defensa del petróleo". En *Excélsior*. 1 de agosto. Disponible en: [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/01/911713>] Fecha de acceso: 15 de junio de 2014.

Román, José Antonio (2014). "Entregará PRI al Senado 6 millones de firmas para consulta sobre plurinominales". En: *La Jornada*. 14 de septiembre. Disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/14/dara-pri-al-senado-6-millones-de-firmas-para-consulta-popular-sobre-plurinominales-9213.html>] Fecha de acceso: 23 de septiembre de 2014.

Wong, Paola (2014). "Pide PAN consulta popular sobre salario mínimo". En: *Diario Milenio*. 28 julio. Disponible en: [http://www.milenio.com/politica/salario_minimo-consulta_popular-Gustavo_Madero-PAN_0_343765791.html] Fecha de acceso: 12 de septiembre de 2014.

Fuentes electrónicas

Alianza Cívica A.C. (2013). "Cárdenas, entre los miembros del Consejo Ciudadano para organizar consulta sobre reforma energética". México. Disponible en: [http://www.alianzacivica.org.mx/consulta/noticias_d.php?n=5] Fecha de acceso 10 de abril de 2014.

Bermejo Jiménez, José Ernesto (2007). "Las organizaciones de la sociedad civil en México". Disponible en: [<http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc151/civil.pdf>] Fecha de acceso: 1 de marzo de 2014.

Galar, Carina (2003). "Plebiscito y referéndum. La ficción democrática". En: *Contralinea, Política*. Disponible en: [http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_pebiscito.html] Fecha de acceso: 21 de abril de 2014.

Gómez Hermosillo, Rogelio (2011). "La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega". En: *Animal Político*. Disponible en: [<http://www.animalpolitico.com/blogueros-proyectociudadania/2011/03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/#ixzz31vT2elPU>] Fecha de acceso: 23 de agosto de 2014.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal (2010). "Modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México". Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Disponible en: [<http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es03.php?cadena=content/es/0301.php>] Fecha de acceso: 4 de mayo de 2014.

— (2012b). "Estadística de los resultados 2012". Instituto Electoral del Distrito Federal. México. Disponible en: [<http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/resultados.php?te=1&ambito=1>] Fecha de acceso: 3 de marzo de 2015.

Parametría (2013). "Comités ciudadanos despiertan poco interés en los capitalinos". En: *Parametría*. Disponible en: [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571] Fecha de acceso: 22 de septiembre de 2014.

— (2014). "La consulta popular en México". En: *Parametría*. Disponible en: [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4703] Fecha de acceso: 3 de abril de 2014.

Piñeyro Nelson, Carlos (2007). "Ilusión democrática. Los espejismos de ley de participación ciudadana en la Ciudad de México". En: *Cuaderno Poderes paralelos en México y Panamá*. Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza. Disponible en: [<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-354.html>] Fecha de acceso: 3 de marzo de 2015.

Transparencia Mexicana (2013). "México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013". Disponible en: [<http://www.tm.org.mx/ipc2013/>] Fecha de acceso: 23 de septiembre de 2014.

Ugalde, Luis Carlos y Preisser Dante (2014). "La consulta popular llega a la Suprema Corte". En: *Animal Político*. Disponible en: [<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/10/29/la-consulta-popular-llega-la-suprema-corte/>] Fecha de acceso: 5 de noviembre de 2014.

Serdán, Alberto (2013). "Ciudadanía apartada". En: *Animal Político*. Disponible en: [<http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-checado/2013/07/07/ciudadania-apartada/>] Fecha de acceso: 10 julio del 20014.

Soto Esparza, Margarita (2000). *Las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo social*. Disponible en: [<http://www1.inecol.edu.mx/costasustentable/esp/pdfs/VOLII/SECCIONIV/LasOrganizacionesDeLaSociedadCivilYElDesarrolloSocial.pdf>] Fecha de acceso: 25 de febrero de 2014.

Unidad de Relaciones Institucionales del ENRE (2006). "La Audiencia Pública, un mecanismo de participación ciudadana". Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Disponible en:

[[http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/ManualAP.pdf/\\$FILE/ManualAP.pdf](http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/ManualAP.pdf/$FILE/ManualAP.pdf)] Fecha de acceso: 11 de mayo de 2014.

Legislación

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados. DOF, 2014.

EGDF. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2014.

LA. Ley Agraria. México. Cámara de Diputados. DOF, 2012.

LAN. Ley de Aguas Nacionales. México. Cámara de Diputados. DOF, 2014.

LFCEP. Ley Federal de Consulta Popular. Cámara de Diputados. DOF, 2014.

LFAROSC. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. México. Cámara de Diputados. DOF, 2012.

LFSCM. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2014.

LFRCF. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México. Cámara de Diputados. DOF, 2010.

LFTAIPG. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. Cámara de Diputados. DOF, 2014.

LGDS. Ley General de Desarrollo Social. México. Cámara de Diputados. DOF, 2013.

LTAIPDF. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2014.

LP. Ley de Planeación. México. Cámara de Diputados. DOF, 2012.

LPCDF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2014.

LPCDF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2004.

LPDDF. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. GODF, 2013.

(2013). *Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de energía, y estudios legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia de energía.* México. Disponible en: [<http://comunicacion.senado.gob.mx/pdf/2013/dic/RefEne.pdf>] Fecha de acceso: 22 de agosto del 2014.

Entrevista

Alonso, Silvia (2013). Entrevista en *Radio Formula*. Grupo Formula, 5 de agosto. México.