

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: PANORAMA, RETOS Y PERSPECTIVAS

Néstor VARGAS SOLANO  
Manuel Alejandro GALVÁN GÓMEZ

La expansión de la ciudadanía es una condición de éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en este entorno que se debe juzgar la calidad de la democracia. La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

Guillermo O'DONNELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* III. *Panorama de la participación ciudadana en el Distrito Federal*. IV. *El catálogo de colonias y pueblos originarios del Distrito Federal*. V. *Instrumentos y órganos de participación ciudadana en el DF*. VI. *Experiencias de participación ciudadana en la ciudad de México*. VII. *Retos y perspectivas*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático.

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos

decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

La participación ciudadana, como eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como método a través del cual la ciudadanía participa, individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo, es un componente fundamental de las democracias contemporáneas.

Los instrumentos y órganos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por el otro las iniciativas de la ciudadanía. Es por ello que el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos.

El reconocimiento y ampliación de derechos políticos de los ciudadanos ha sido una tendencia histórica del desarrollo de la democracia. En los sistemas democráticos, la participación política es un derecho ciudadano, y esta es un componente esencial para su funcionamiento, la ciudadanía elige a sus gobernantes y representantes populares, ejerce influencia sobre los funcionarios, y tienen oportunidad de comunicarles sus demandas. Mediante el sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito, el referendo y demás instrumentos, el ciudadano hace de la participación ciudadana parte fundamental de la vida democrática.

Los primeros antecedentes en nuestro país de ejercicios de participación ciudadana sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación. Otro antecedente fue la convocatoria del 14 de agosto de 1867, mediante la cual el presidente Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

El sistema político que se consolidó después de la Revolución se caracterizó por contar con un fuerte presidencialismo, en detrimento de los otros poderes, un partido de Estado, basado en un sistema corporativo, y un control de la disidencia y de los medios de comunicación. En México, hasta finales de los años sesenta, las únicas asociaciones ciudadanas existen-

tes eran agrupaciones sindicales o de carácter gremial o sectorial (obreros, campesinos, empresarios, organizaciones populares, de comerciantes), que formaban parte del sistema corporativo priista.

El viejo sistema priista no promovió la libre participación ciudadana, sino que agrupó a todos los grupos políticamente activos bajo un esquema corporativo (trabajadores, campesinos, comerciantes, etcétera), y controló al conjunto desde el centro; asimismo, no promovió la existencia de gobiernos locales estatales o municipales autónomos sino que centralizó el poder.

El régimen priista consiguió el apoyo de múltiples grupos sociales mediante la distribución de beneficios como tierras, permisos, monopolios, viviendas y, sobre todo, cargos públicos. El PRI utilizó la práctica de filiación colectiva de organizaciones gremiales y sociales, es decir, en vez de que los integrantes se afiliaran de manera individual, el hecho de pertenecer a un determinado sindicato o agrupación gremial los hacía automáticamente miembros del partido.

El proceso de centralización del poder político se dio en detrimento del poder y derechos plenos de los ciudadanos. No obstante lo anterior, subsistieron movimientos y actores sociales que buscaban la reivindicación de sus derechos y espacios institucionales de participación, particularmente después del movimiento estudiantil de 1968; se trataba de nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, y de organizaciones radicales de izquierda, es decir de una nueva sociedad civil que se oponía al sistema corporativo, como producto de una nueva cultura política.

Un parteaguas en la historia de la participación ciudadana fue el sismo de 1985. La magnitud de las consecuencias del terremoto rebasó la capacidad de reacción del gobierno. Si bien el terremoto afectó principalmente el Distrito Federal, sus efectos sociales se dispersaron a lo largo del país. Este acontecimiento permeó muchos proyectos tanto sociales como civiles, y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones solo de queja, y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar los problemas públicos.

El resultado más evidente de la transición mexicana se manifestó en el ámbito electoral. Como sostiene José Woldenberg, las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. El proceso de transición

democrática de nuestro país ha estado vinculado al proceso de reformas a la legislación y a las instituciones electorales.<sup>1</sup>

En este proceso pasamos de un sistema de partidos no competitivo a un régimen plural y altamente competitivo; de una organización de los procesos electorales centralizada y gubernamental a una ciudadanía y descentralización de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Las reformas electorales generaron las condiciones para que un número cada vez mayor de gobiernos locales y estatales sean gobernados por partidos distintos al PRI, hasta llegar a la alternancia en la presidencia de la República, sin embargo, la agenda de la participación ciudadana quedó como un asunto pendiente.

## II. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Existen diferentes definiciones y enfoques sobre la participación ciudadana, para algunos autores es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país; para otros son diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático; otros autores la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública; otros la consideran como una respuesta individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece en su Informe sobre la Democracia en América Latina 2004 el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.<sup>2</sup>

En este encuadre, la participación ciudadana está estrechamente vinculada al concepto de cultura política. De acuerdo con Norberto Bobbio: “Se

<sup>1</sup> Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 11-73.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004, p. 26.

entiende como cultura política al conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen por objeto los fenómenos políticos”.<sup>3</sup>

Para Gabriel Almond y Sidney Verba, pioneros en esta materia, el término cultura política se refiere a las orientaciones específicamente políticas con relación al sistema político y sus distintas partes, y a actitudes relacionadas con el rol del individuo en el sistema, cuando hablamos de la cultura política de una sociedad nos referimos a cómo se ha interiorizado el sistema político a través de conocimientos cognoscitivos, de sentimientos y evaluaciones por su población.<sup>4</sup>

Jacqueline Peschard establece que:

Toda cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales. No obstante, al hablar de cultura política democrática debemos entender que existe un esquema dominante que determina lo que podríamos llamar las premisas de la construcción cultural de una democracia.<sup>5</sup>

Por lo que la participación ciudadana está ligada a la cultura política imperante en una sociedad.

Podemos distinguir distintos niveles de participación ciudadana, esto es, clasificarla en los distintos tipos o niveles de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores:

- 1) La participación en la información.
- 2) La participación en la consulta.
- 3) La participación en la decisión.
- 4) La participación en el control.
- 5) La participación en la ejecución.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 470.

<sup>4</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1970.

<sup>5</sup> Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2001.

<sup>6</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Participación Ciudadana, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

La participación en la información implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, a fin de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar las acciones de gobierno.

La participación en la consulta hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado.

La participación en la decisión implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos, y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito o el referendo.

La participación en el control se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.

La participación en la ejecución: en este nivel se puede decir que se da la plenitud de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

En sistemas democráticos avanzados existe la posibilidad de combinar las instancias propias de la democracia representativa como lo son los congresos nacionales y locales, junto con figuras como el referendo y el plebiscito, con el fin de darle mayor peso social a las propuestas del gobierno o de la oposición.

En un contexto democrático, la participación ciudadana se expresa en gran medida en los espacios, mecanismos e instrumentos de participación garantizados por la legislación y las instituciones para que la ciudadanía tome parte en los asuntos públicos.

Con respecto a la participación, la calidad democrática es alta cuando observamos una participación extensa no solamente en las elecciones, sino dentro de la vida de partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, en la discusión de los asuntos de orden público, exigiendo rendición de cuentas a los gobernantes, en la supervisión de las conductas de los servidores públicos, y en el involucramiento a nivel local de los asuntos públicos.

Una democracia de calidad es, antes que nada, un régimen ampliamente legitimado que da respuesta a los ciudadanos, es decir, proporciona calidad en términos de resultados. En consecuencia, cuando los gobiernos

e instituciones basan su actuación en la participación ciudadana, se apegan a los valores democráticos.

En este sentido, en la perspectiva histórica de México podemos identificar un modelo de participación ciudadana en un contexto autoritario, caracterizado por un sistema corporativo, y un modelo de participación ciudadana en un contexto de una democracia participativa.

Desde la perspectiva de la democracia participativa, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no solo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.<sup>7</sup>

### III. PANORAMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Históricamente, el *estatus* jurídico-político del Distrito Federal se ha caracterizado por ser un régimen de excepción, en el que los ciudadanos capitalinos no contábamos con derechos políticos plenos y no teníamos la posibilidad de elegir a nuestros gobernantes.

El 28 de agosto de 1928, a iniciativa del presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Constitución, mediante la cual se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, se suprimió el municipio libre en el DF, y se implantó como jefe político de la ciudad de México al presidente de la República, se estableció el Departamento del Distrito Federal a cargo de un regente designado por el Ejecutivo Federal. Dicha reforma estableció una política centralizadora, sometió al federalismo, disminuyó los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y diseñó un régimen *sui generis*.

Pasaron décadas para que se cuestionara el carácter excluyente y antidemocrático del Distrito Federal. No es hasta mediados de la década de los ochenta que inició de manera gradual la democratización de la ciudad capital. Ha sido un largo proceso que inició con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su posterior transformación en Asamblea Legislativa, con la posibilidad de que los ciudadanos podamos elegir a nuestro jefe de Gobierno a partir de 1997, y contamos con el derecho de

<sup>7</sup> Olvera, Alberto J., *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas, y un diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, 2009, [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf).

elegir mediante el voto popular a los jefes delegacionales a partir de 2000, lo que en conjunto ha configurado un importante avance democrático en la ciudad de México.

El Distrito Federal es un territorio de 1,485 kilómetros cuadrados, lo que lo hace la entidad federativa más pequeña en todo el territorio nacional, el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”.

El Distrito Federal como capital de la República, como asiento de los poderes federales, como gran megalópolis y centro político, económico, cultural del país, es en gran parte el generador del dinamismo del Estado mexicano.

Actualmente, en el Distrito Federal contamos con una población mejor informada, más participativa y cada vez más demandante, lo cual es reflejo de una nueva cultura política, producto de la pluralidad y del dinamismo democrático que ha vivido nuestra ciudad en los últimos años.

Si bien el Distrito Federal comienza propiamente a partir de su creación en la Constitución Federal de 1824. La ciudad de México ha sido, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país. De ahí que los aspectos concernientes a su organización política y administrativa; la coexistencia de dos órdenes de gobierno, el federal y el local, en un mismo territorio; la participación de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno, y la atención de los servicios públicos sean temas que generen amplia controversia.

En diciembre de 1928 se emitió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que entró en vigor en enero de 1929; en esta Ley se estableció que el Ejecutivo federal gobernaría por medio de un Departamento del Distrito Federal (DDF) a la ciudad de México, que sería encabezada por un jefe de Departamento designado directamente por el Ejecutivo, este a su vez tendría la facultad, previo acuerdo con el Ejecutivo nacional, de nombrar de forma directa a los encargados de las delegaciones, llamados delegados. El presidente, a su vez, tenía como facultad la de remover libremente al jefe de Departamento y a los delegados, además y de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, cuenta con el mando directo de la fuerza pública.

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 DDF fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de la ciudad de México.

En 1970, con una reforma a la citada Ley Orgánica, se dieron pasos decisivos orientados hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos.

El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal. Los avances en materia de participación ciudadana en la ciudad de México fueron importantes, porque la institución gubernamental se flexibilizó y creció la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas; sin embargo, en los hechos fueron ineficaces, ya que permanecieron ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida.

La población que participaba en estas instancias es la que se encontraba vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los espacios corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en un ámbito de organización (gremial, sectorial, etcétera).

El régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos. Sus habitantes no solo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos. La reforma política del Distrito Federal comenzó en 1986, cuando el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana en la capital.

El primer avance en cuanto a la reforma política se observó con la constitución de la Asamblea de Representantes (1988), un órgano sin plenas facultades legislativas.

En 1993, se convocó a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal, de la que se derivó una propuesta que en resumidas cuentas establecía: a) que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; b) el establecimiento de consejos de ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del “jefe de Gobierno”, elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que

por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Con base en dicha propuesta se diseñó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

En 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno en el que se aprobó la elección directa del jefe de Gobierno de la capital, para 1997, aunque no así para los delegados, que se dejó como un compromiso para el 2000.

En los asuntos pendientes de una reforma político-administrativa integral del Distrito Federal se encuentran: que sea la Asamblea Legislativa la que otorgue la aprobación para contratar créditos y no el Congreso de la Unión; que el gobierno capitalino controle su presupuesto; que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza; que sea la Asamblea la que tenga la facultad de remover al jefe de Gobierno y no el Senado, y finalmente, que la capital cuente con una Constitución propia.

De 1929 a 1988, el aparato corporativo y las prácticas clientelares implementadas a través del PRI se afianzaron como la vía oficial de gestión de demandas sociales, y sus liderazgos se fortalecieron mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la ciudad de México.

Este sistema corporativo tuvo la cualidad de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etcétera, y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisivos.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo. Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía, y constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales. Pero desde su origen, los consejos consultivos fueron órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados, con un margen de actuación casi nulo de autonomía, estableciéndose en la práctica como órganos legitimadores de las decisiones gubernamentales.

En 1992, diversos ciudadanos y grupos de opinión consideraron que era necesario que en el Distrito Federal se llevara a cabo una reforma que permitiera el restablecimiento de los derechos políticos que les fueron suprimidos a los capitalinos en 1928. La Asamblea de Representantes convocó a la organización de un plebiscito para el 21 de marzo de 1993, las preguntas que debían contestar ese día los ciudadanos fueron: 1. ¿Está de

acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?; 2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un Poder Legislativo propio?, y 3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?

El plebiscito de la primavera de 1993 fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el DF; se constituyó en una experiencia de vital importancia que enseñó las posibilidades que los ciudadanos tenían para organizarse en temas de tipo político. A las 00:30 horas del 22 de marzo, la Fundación Rosenblueth dio a conocer el resultado de la jornada, en el que participaron 318 mil 847 ciudadanos. El 84.8% se pronunció a favor de la elección de gobernantes, 84.3% demandó la existencia del Congreso Local y el 66.5% optó por la creación del estado 32. La Fundación informó que hasta las 00:15 (tiempo en que se cerró el conteo para dar informes a la opinión pública) computó 2 mil 737 casillas de las 2 mil 845, lo que constituyó el 96.20% del total.

En respuesta al creciente reclamo ciudadano, por una mayor participación en la toma de decisiones, se elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994. En dicho ordenamiento se establecía la creación de los consejos de ciudadanos de cada delegación, los cuales debían participar en la gestión, supervisión, y en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes. Para normar la elección de los consejeros, sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana en 1995, misma que fue derogada en 1996.

En el marco de la reforma político-electoral de 1998 la participación ciudadana fue uno de los temas sometidos a discusión en la capital. Uno de los proyectos de la reforma correspondió a la promulgación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, el cual logró un amplio consenso y, por tanto, fue aprobado por unanimidad en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998.

Con esta Ley la figura de consejos ciudadanos fue sustituida por la de comités vecinales electos por el voto universal de los ciudadanos. Con los comités, la representación ciudadana se organizó en torno a espacios geográficos denominados unidades territoriales, una ocurrencia sin sentido y carente de representatividad, que pretendió imponer las formas de organización que deben tener los ciudadanos mediante un esquema partidista. La ley expedida en 1998 fue sustituida por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 17 de mayo de 2004, modificada desde entonces en once ocasio-

nes, 28 de enero, 16 de mayo y 13 de julio de 2005, el 15 de mayo de 2007, el 30 de diciembre de 2009, 27 de mayo, 30 y 20 de diciembre de 2010, 17 de enero, 16 de marzo y 26 de agosto de 2011.

La Ley de Participación Ciudadana capitalina de 2004 crea los comités ciudadanos en sustitución de las figuras de comités vecinales, mismos que se elegirán por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de asambleas ciudadanas electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales en que se divide el Distrito Federal. Asimismo, en todos estos ámbitos territoriales habrá una instancia de coordinación de los comités ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, denominada Consejo Ciudadano Delegacional. Con la reforma a la Ley, en mayo de 2010, se introdujeron las organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación ciudadana. Asimismo, se creó la figura de consejos de los pueblos, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Es el equivalente al comité ciudadano.

En relación con el procedimiento de elección de los comités ciudadanos, es de destacar que el marco geográfico cambió, al pasar de unidades territoriales a colonias, esto implica la elección de un Comité Ciudadano por cada colonia del Distrito Federal, o incluso más de uno, ya que la LPCDF, en su artículo 92, segundo párrafo, faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) a dividir las colonias que rebasen los tres mil ciudadanos.

#### IV. EL CATÁLOGO DE COLONIAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

El 27 de mayo de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por las que se mandata al IEDF la organización de las elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos con base en un marco geográfico delimitado por colonias y pueblos originarios.

La conformación de un Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios y su cartografía para llevar a cabo la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en el 2010, y subsecuentes elecciones y consultas, fue un ejercicio inédito realizado por el instituto electoral capitalino.

Su elaboración representó importantes desafíos: en el DF no existía una delimitación oficial de colonias, así como una cartografía para efectos electorales o de participación ciudadana; si bien el Instituto Federal Electoral,

Tabla 1. Colonias y pueblos originarios 2010, por delegación

Nombre de la delegación	Número de colonias	Número de pueblos	Total
Azcapotzalco	111		111
Coyoacán	141		141
Cuajimalpa de Morelos	44		44
Gustavo A. Madero	228		228
Iztacalco	55		55
Iztapalapa	285		285
La Magdalena Contreras	54		54
Milpa Alta	1	11	12
Álvaro Obregón	251		251
Tláhuac	45	7	52
Tlalpan	200	8	208
Xochimilco	61	14	75
Benito Juárez	65		65
Cuauhtémoc	65		65
Miguel Hidalgo	89		89
Venustiano Carranza	80		80
TOTAL	1,775	40	1,815

el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Servicio Postal Mexicano y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cuentan con productos cartográficos del DF, ninguno de ellos se apega a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que mandataba llevar a cabo la elección con base en una delimitación geográfica por colonias y pueblos originarios.

El IEDF se avocó a elaborar el Catálogo y su correspondiente cartografía, en un periodo de tiempo muy corto (tres meses), con implicaciones técnicas y prácticas que tuvieron que ser sorteadas conforme se desarrollaron las diversas actividades.

Asimismo, con base en la cartografía por colonias, se tuvo que elaborar un listado nominal por colonias y pueblos originarios.

El Catálogo de Colonias permitió que, después de más de 10 años, se renovaran las figuras de representación ciudadana a nivel territorial en el DF, mediante la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Se elaboró en un tiempo *record* una delimitación por asentamiento (colonia, pueblo, barrio, unidad habitacional, fraccionamiento, etcétera) sobrepuesto al marco geoelectoral (delegación política, distritos electorales locales, secciones electorales y manzanas electorales) para efectos vinculantes en una elección, en este caso de comités ciudadanos y consejos de pueblos originarios.

La delimitación territorial por colonia y pueblos originarios se realizó atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica del Distrito Federal, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

## V. INSTRUMENTOS Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF

La complejidad de la estructura social, económica, cultural y política de la ciudad de México ha derivado en el diseño y aplicación de un nuevo orden institucional. Dicho proceso se ha caracterizado por el tránsito de una administración pública vertical, dependiente de los poderes federales, hacia la conformación de órganos locales de gobierno y de nuevos mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública.

De conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la participación ciudadana se define:

Artículo 2. Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y par-

ticipar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la ciudad capital.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente establece que los órganos de representación ciudadana son la instancia a través de la cual los habitantes del DF de manera organizada participan en la planeación, seguimiento y la evaluación de las acciones de gobierno. Los órganos de representación ciudadana son: Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo, Consejo Ciudadano Delegacional y Representante de Manzana.

Además del marco geográfico, otro cambio sustancial en dicho procedimiento es que los comités ciudadanos ya no serán elegidos mediante las asambleas ciudadanas electivas, sino a través de una jornada electiva.

Una nueva reforma a Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue aprobada en el 2012 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en dicha reforma se propone la creación del Consejo Ciudadano del DF, sin embargo, en atención a las etapas del proceso legislativo, el proyecto fue devuelto con observaciones del jefe de Gobierno, por lo que serán discutidas de nuevo en el seno de la Asamblea. Resulta revelador que a nivel constitucional no se cuenta con mecanismos de participación ciudadana como son el plebiscito, referendo o la revocación del mandato; a nivel federal, no se cuenta con una ley de participación ciudadana. No obstante lo anterior, en la mayoría de las Constituciones de las entidades federativas se contemplan las figuras del plebiscito y el referendo, así como otros instrumentos de participación ciudadana. Los mecanismos de democracia directa para algunas de las entidades federativas se contemplan tanto en las Constituciones locales o, en su caso, en las leyes de participación ciudadana respectivas.

Es de resaltar que las entidades federativas, y particularmente el Distrito Federal, cuentan con un marco normativo en materia de participación ciudadana más avanzado respecto al ámbito federal. Las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas representan contribuciones importantes en la ampliación del proceso de democratización de México, han instituido la legalización de mecanismos de democracia directa.

Tabla 2. Instrumentos de participación ciudadana a nivel federal y por entidad federativa

A nivel federal/ Entidad federativa	Instrumentos de participación ciudadana	Total de figuras que regulan la Federación
A nivel federal	Candidaturas independientes, consulta popular, iniciativa ciudadana	3
Aguascalientes	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Baja California	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Baja California Sur	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Campeche	Ninguna	0
Chiapas	Audiencia pública, consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito y referendo	5
Chihuahua	Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato	4
Coahuila	Audiencia pública, colaboración comunitaria, consulta popular, iniciativa popular, plebiscito y referendo	6
Colima	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Distrito Federal	Plebiscito, referendo, 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. Adicionalmente se cuenta con órganos de representación ciudadana; Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano.	14
Durango	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Estado de México	Iniciativa popular y referendo	2



A nivel federal/ Entidad federativa	Instrumentos de participación ciudadana	Total de figuras que regulan la Federación
Guanajuato	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Guerrero	Asamblea ciudadana, audiencia pública, colaboración ciudadana, comité ciudadano, consejo ciudadano, consulta ciudadana, difusión pública, iniciativa popular, plebiscito, recorridos del presidente municipal, referendo y rendición de cuentas	12
Hidalgo	Iniciativa popular	1
Jalisco	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Michoacán	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Morelos	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Nayarit	Ninguna	0
Nuevo León	Iniciativa popular	1
Oaxaca	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Puebla	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Querétaro	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Quintana Roo	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
San Luis Potosí	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Sinaloa	Iniciativa popular, plebiscito, referendo y	4

A nivel federal/ Entidad federativa	Instrumentos de participación ciudadana	Total de figuras que regulan la Federación
Sonora	Consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito y referendo	4
Tabasco	Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato	3
Tamaulipas	Audiencia pública, colaboración vecinal, consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito referendo y unidades de quejas y denuncias	7
Tlaxcala	Consulta popular, iniciativa popular, plebiscito, referendo y voz ciudadana en el cabildo	5
Veracruz	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Yucatán	Iniciativa popular, plebiscito y referendo	3
Zacatecas	Iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato	4

FUENTE: Balbuena Cisneros, Arminda y Fragosó Lugo, Lucero, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, *Democracia participativa, visiones, avances y provocaciones*, Universidad de Guanajuato-Instituto Federal Electoral-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, pp. 74 y 75.

NOTA: El 9 de agosto de 2012 el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política. De conformidad con el artículo transitorio segundo, el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente, contiene doce instrumentos de participación: plebiscito; referendo; 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. Asimismo, cuenta con órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano.

*Plebiscito:* A través de este instrumento, el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que, a su juicio, sean trascendentes para la vida pública de esta entidad. La organización del plebiscito y la determinación de los resultados estarán a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal. Para que el resultado tenga carácter vinculatorio, es decir, que constituya un mandato formal de la ciudadanía, se requiere que la opción elegida obtenga la mayoría de la votación válida y esta corresponda, cuando menos, a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, esto es, se requieren 2,573,004 ciudadanos de un total de 7,719,011 ciudadanos que integran el Padrón Electoral del DF con corte al 28 de septiembre de 2012.

*Referendo:* Es el instrumento 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 del Distrito Federal.

No tiene carácter vinculatorio, es decir, no puede obligar a los legisladores a tomarlo en cuenta. Existen dos formas para solicitar a la Asamblea Legislativa la realización de un referendo: 1) Por iniciativa de uno o varios de los diputados de la misma, o 2) a solicitud del 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, es decir, se requerirían 38,595 ciudadanos.

*Iniciativa popular:* Este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia. Una iniciativa popular debe estar apoyada con al menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para que la Asamblea Legislativa admita la realización del estudio y dictamen correspondientes. Es decir se necesitarían 38,595 firmas.

*Colaboración ciudadana:* Por este medio los habitantes de la ciudad de México podrán colaborar con las dependencias de la administración pública del Distrito Federal e instancias de gobierno en las delegaciones, 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.

*Rendición de cuentas:* Con base en esta figura, los habitantes de la ciudad tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de la gestión de estas, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán por lo menos informes anuales para efectos de evaluación de los habitantes del Distrito Federal.

*Difusión pública:* Esta modalidad implica que las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.

*Red de contralorías ciudadanas:* Es el instrumento que habilita a la ciudadanía para, voluntaria e individualmente, asumir el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, a fin de garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Los ciudadanos que participen en los órganos colegiados de la administración pública capitalina tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

*Audiencia pública:* Es un instrumento por medio del cual los habitantes del Distrito Federal pueden proponer a las autoridades la adopción de acuerdos o realización de determinados actos, recibir información de los órganos administrativos sobre su actuación, entregar quejas o peticiones, así como evaluar el cumplimiento de los programas establecidos.

*Recorridos del jefe delegacional:* Con esta disposición, los jefes delegacionales están obligados a realizar recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones de interés para la comunidad.

*Organizaciones ciudadanas:* Son todas aquellas personas morales sin fines de lucro que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal, y que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública; 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.

*Asambleas ciudadanas:* Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Sus reuniones también se efectuarán para la revi-

sión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su colonia. La Asamblea Ciudadana podrá ser convocada por la mayoría simple del Comité Ciudadano, por el jefe delegacional correspondiente, por el jefe de Gobierno o 100 ciudadanos residentes en la colonia correspondiente.

Los órganos de representación ciudadana son una instancia a través de la cual se expresan de manera organizada los intereses de los habitantes, ya sea en el ámbito de la manzana, de la colonia, del pueblo originario o de la delegación. Que favorecen la organización de los habitantes para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. El Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los 40 pueblos originarios en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional. Tanto el Comité Ciudadano como el Consejo del Pueblo están conformados por nueve representantes ciudadanos, a excepción de aquellos comités o consejos en los que solo haya competido una fórmula, en cuyo caso se conformarán solo con los cinco ciudadanos de la misma.

La representación será honorífica y el tiempo de duración de los cargos del Comité Ciudadano será de tres años, sin posibilidad de reelección.

Los ciudadanos del Distrito Federal emitieron su voto para la conformación de 1,740 comités ciudadanos y consejos de los pueblos en las colonias y pueblos originarios de la ciudad de México el 24 de octubre de 2010. Más de 15 mil personas participaron, aportando sus experiencias, conocimientos, vivencias, propuestas y proyectos. Estos comités ciudadanos y consejos de los pueblos, por única vez, entraron en funciones el 1o. de diciembre de 2010 y concluirán sus funciones el 30 de septiembre de 2013. Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes. Es importante que los integrantes del Comité tengan presente que, tanto ellos como sus coordinaciones o áreas de trabajo, son jerárquicamente iguales.

La coordinación interna del Comité recae en la fórmula que obtiene la mayoría relativa en la votación, y no tendrá la representación del Comité Ciudadano.

El Consejo Ciudadano Delegacional, otro de los órganos de representación ciudadana, es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide

el Distrito Federal. Se conforma en cada delegación con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos y con el representante legal de las organizaciones ciudadanas que tengan domicilio en la colonia y estén registradas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Se entiende por manzana el área territorial mínima de representación ciudadana. Por lo tanto, el representante de manzana es el ciudadano que tiene la representación de los habitantes de una de las áreas territoriales mínimas en que se divide su colonia. Colabora con el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales y los servicios o actividades del gobierno en sus diferentes niveles; emite su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo, y canaliza las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo.

## VI. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

No obstante haber establecido un nuevo orden legal en materia de participación ciudadana en el DF, así como el carácter democratizador que significa este proceso, la experiencia de su aplicación es aún limitada. La respuesta de la ciudadanía capitalina a estas iniciativas no ha sido la esperada. Lejos de suscitar mayor compromiso y entusiasmo, lo que se ha registrado en las experiencias recientes es el aumento del abstencionismo entre la población local en la elección de sus representantes vecinales, el desinterés del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión, y la emergencia de numerosos conflictos entre las instancias institucionalizadas y las organizaciones sociales y civiles que funcionan en el ámbito territorial.

El primer ejercicio de participación ciudadana en la ciudad de México fue el plebiscito de 1993 sobre la Reforma Política del Distrito Federal, en la que participaron 321,933 ciudadanos. Posteriormente se celebró la elección de órganos de representación vecinal para la ciudad de México, el 12 de noviembre de 1995, fecha en la cual se eligieron 365 consejeros ciudadanos.

Con la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal en 1999, un cuerpo de funcionarios profesionalizado se ocupó de organizar a mitad de ese mismo año la elección de comités vecinales en las que votaron 573,521 ciudadanos. El índice de participación en este proceso fue 9.5% del listado nominal de la capital que en ese entonces era de 6,036,486 ciudadanos.

El propio organismo electoral, que a la fecha ha organizado cinco elecciones constitucionales, se encargó en 2002 del plebiscito convocado por el jefe de Gobierno para conocer la opinión de los habitantes del Distrito Federal sobre la construcción del segundo piso en el periférico. En esta ocasión, el nivel de participación fue del 6.63% de 6,336,261 ciudadanos registrados en la lista nominal, es decir, se obtuvieron 420,536 votos.

A pesar de que la mayoría de los ciudadanos participantes en el plebiscito 2002 votó a favor de la referida obra, el resultado no significó un mandato para las autoridades de la capital, ya que el porcentaje de participación quedó lejos de representar la tercera parte del padrón electoral de la ciudad. Sin embargo, al margen de este requisito legal, y considerando el sentido del voto de los ciudadanos que asistieron a las urnas, el Gobierno del Distrito Federal decidió llevar a cabo la construcción de los segundos pisos.

El 24 de octubre de 2010, once años después de su primera elección, el IEDF organizó el proceso electivo de comités ciudadanos y consejos de los pueblos.

En la ciudad de México hay un total de 1,815 colonias y pueblos originarios, de ellas 1,775 son colonias y 40 pueblos originarios. Sin embargo, solo 1,740 colonias y pueblos realizaron la inscripción de 8,884 formulas ciudadanas interesadas en participar en la elección, quedando por tanto 75 colonias sin fórmulas registradas y por consiguiente sin órgano de representación. En este proceso se eligieron 15,048 integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, de los cuales el 51.3% fueron mujeres y 48.7% hombres. Se contabilizaron 650,428 votos de un listado nominal de 7,332,507, lo que representa el 8.87% de participación.

El presupuesto participativo es el monto anual de recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está obligada a prever en el Decreto de Presupuesto de Egresos como parte del presupuesto de las delegaciones, con el objeto de que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las colonias correspondientes.

Los recursos presupuestales deberán corresponder como mínimo al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de cada una de las 16 delegaciones. Los rubros a los que se destinará la aplicación de dichos recursos son: obras y servicios; equipamiento e infraestructura urbana, y prevención del delito. Las consultas ciudadanas serán el vehículo para las propuestas y opiniones de los proyectos a los que se destine el presupuesto. Corresponde a los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos colaborar y participar en el desarrollo de las consultas a los ciudadanos en cada colonia o pueblo para que decidan respecto al uso del mismo.

Tabla 3. Ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal

Fecha	Acontecimiento
1993	Plebiscito sobre la reforma política del Distrito Federal. Participan 321,933 ciudadanos
1995	Se aprueba la primera Ley de Participación Ciudadana
	Elección de órganos de representación vecinal para la ciudad de México, efectuada el 12 de noviembre de 1995
1998	Se aprueba una segunda Ley de Participación Ciudadana, tras haberse derogado la anterior en 1996
1999	Consulta ciudadana sobre la reforma política integral del D. F. (organizada por José Agustín Ortiz Pinchetti, Jaime González Graf y Manuel González Oropeza), celebrada el 16 de mayo
	Se realizan las primeras elecciones de comités vecinales por el IEDF. Participan 573,251 ciudadanos
2001	Se lleva a cabo la primera consulta popular para conocer la opinión ciudadana sobre el horario de verano. Participan 318,304 personas
2002	Se efectúa un plebiscito para saber si se aprueba o no la construcción de segundos pisos en Periférico y Viaducto. Participan 420,536 personas. Organizado por el IEDF.
	Se realiza una consulta ciudadana para evaluar la pertinencia de aumentar o no el precio del boleto del metro. Participan 47,835 personas
	Se desarrolla una consulta entre los ciudadanos respecto de la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno. Participan 691,619 personas
2004	Se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana
2007	Consulta verde organizada por el GDF con asesoría y coadyuvancia del IEDF. Primera consulta ciudadana de políticas ambientales para el Distrito Federal



Fecha	Acontecimiento
2008	Consulta sobre la reforma energética, con asesoría y coadyuvancia del IEDF
2009	Se efectúa una consulta ciudadana sobre el aumento en el costo del boleto del metro. Participan alrededor de 6,000 personas
	El 30 de diciembre se aprueban reformas a la Ley de Participación Ciudadana
2010	Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos organizada por el IEDF. Por primera vez se utilizó un Catálogo de Colonias y Pueblos elaborado por el IEDF
2011	Consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo 2011 y 2012, fueron realizadas en el 2011 (el 27 de marzo para el ejercicio fiscal de 2011 y el 13 de noviembre para el ejercicio fiscal de 2012), mismas que fueron organizadas por el IEDF
2012	Consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013, organizada por el IEDF en noviembre de 2012, por primera vez en la historia de este país se realizó una consulta sobre presupuesto participativo a través de Internet, en la que la ciudadanía pudo emitir su opinión desde cualquier computadora conectada a la red o desde un teléfono celular
2013	El 1º de septiembre se celebrará la elección para renovar los comités ciudadanos y consejos de los pueblos y se realizará la consulta sobre presupuesto participativo para el ejercicio fiscal de 2014, se prevé la utilización de la modalidad de votación por Internet

FUENTE: elaboración propia con información del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La consulta ciudadana es el instrumento de participación 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 delegacionales, 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.

Los resultados de la consulta se consideran elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante y se establece su difusión en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir de su celebración.

En 2011, las autoridades del Distrito Federal convocaron a la ciudadanía a participar en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo que se realizó el 27 de marzo, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2011, en las colonias y pueblos originarios en los que se divide la ciudad de México. En dicha consulta ciudadana participó el 2.17% del listado nominal conformado por 6,570,938 ciudadanos de 1,721 colonias o pueblos. Se emitieron 142,332 opiniones de un total de 6,330 proyectos.

Los recursos aprobados por la ALDF para presupuesto participativo fueron de \$706,547,253.00 (equivalente a 3% del presupuesto de las delegaciones). El rubro con mayor frecuencia de opiniones favorables fue el de prevención del delito. Por reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, del 26 de agosto de 2011, anualmente se convocará a una consulta ciudadana que se realizará el segundo domingo de noviembre para definir los proyectos específicos en los que se aplicará el presupuesto participativo. En virtud de lo anterior, el IEDF es ahora es la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de la consulta, así como de computar el resultado de las opiniones en materia de presupuesto participativo. Fue así como el 13 de noviembre de 2011 se realizó la consulta ciudadana con un total de opiniones emitidas de 144,277 y se tuvo una participación de 2.01% de la lista nominal conformada por 7,161,337 ciudadanos. Los recursos aprobados por la ALDF para el presupuesto participativo en el ejercicio fiscal 2012 fueron de \$704,275,725.00 (equivalente a 3% del presupuesto de las delegaciones). Esta vez el rubro con mayor frecuencia de opiniones favorables fue el de obras y servicios.

El presupuesto participativo significa esencialmente la adopción de nuevas prácticas de gestión local en las que se abren canales y mecanismos de

participación ciudadana en el proceso de asignación de una parte de los recursos públicos. El presupuesto participativo es también un instrumento que contribuye a un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, basada en el diálogo, la participación y las responsabilidades compartidas.

Con su participación en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, los ciudadanos definen en qué proyectos específicos se aplicarán los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal prevé para cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos como parte del presupuesto de las delegaciones.

El monto para 2013 es, como lo marca la Ley de Participación Ciudadana, del 3% del presupuesto anual de cada una de las delegaciones. Los resultados de la consulta se incluyen en los proyectos de presupuesto de egresos y en el Programa Operativo Anual de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal, y los proyectos ganadores serán ejecutados por ellas mismas durante 2013, en coordinación con los comités ciudadanos, consejos de los pueblos o, en su caso, el Consejo Ciudadano Delegacional.

El IEDF es la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, así como para computar sus resultados. La consulta celebrada el domingo 11 de noviembre de 2012 fue la tercera que organiza el Instituto, y en su búsqueda por abrir espacios y mecanismos para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, incluyó un elemento novedoso: por primera vez en la historia se implementó la emisión de opiniones a través de Internet.

Los ciudadanos pudieron participar en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, emitiendo su opinión a través de alguno de los dos mecanismos previstos: 1) El sistema electrónico por Internet desde el primer minuto del domingo 4 de noviembre y hasta las 24:00 horas del jueves 8 del mismo mes, y 2) Mesas receptoras de opinión el domingo 11 de noviembre en cada colonia o pueblo del Distrito Federal, de 10:00 a 17:00 horas.

Para emitir la opinión por Internet se requirió una computadora o dispositivo móvil (*Smartphone* o tableta) con acceso a Internet, credencial para votar vigente con domicilio en el Distrito Federal y teléfono celular. El proceso para emitir la opinión por Internet fue el siguiente:

1. Ingresar a la página del IEDF [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx).
2. Ubicar el recuadro de la consulta ciudadana.
3. En la pantalla que se muestre se solicitarán datos de la credencial para votar: a) Clave de elector y b) OCR (es el número que aparece en la parte posterior de la credencial para votar). Además se solicita un número

celular al cual se hará llegar, vía SMS, una contraseña de acceso a la boleta virtual.

4. Recibido el mensaje, se ingresa la contraseña y aparece un listado de colonias del cual se deberá elegir la que corresponda a su domicilio.

5. Una vez elegida la colonia o pueblo originario aparecerá la pantalla con la boleta virtual que muestra los proyectos específicos que podrán opinarse.

6. Se elige un proyecto y aparecerá una pantalla que solicita confirmar la opinión.

7. Este mecanismo de opinión concluye con una pantalla que confirma el envío correcto de la opinión, agradece la participación y avisa de la imposibilidad de opinar en las mesas receptoras de opinión el domingo 11 de noviembre.

Concluida la recepción de opiniones por Internet, el Instituto Electoral realizó el cómputo en sesión pública a la que se invitó a los integrantes de las mesas directivas de los consejos ciudadanos delegacionales. Las actas de resultados se incorporaron, en sobre cerrado y lacrado, al paquete de documentación que fue utilizado durante la recepción de opiniones a través de las mesas receptoras de opinión.

Estos ejercicios de participación ciudadana representan un aporte fundamental en el proceso de construcción de ciudadanía, ya que amplían las posibilidades para que los ciudadanos colaboren, intervengan y participen para mejorar las condiciones de sus colonias y pueblos.

Una tendencia de estas consultas ha sido la baja participación ciudadana, misma que puede explicarse en parte por las innumerables modificaciones que ha tenido la Ley de Participación Ciudadana, lo que genera incertidumbre y desconocimiento en la ciudadanía; en el subejercicio del presupuesto participativo, de acuerdo con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, en 2011 se ejerció el 90% del presupuesto participativo, en tanto que para 2012 se ha aplicado el 40%, además de no contar con reglas para la operación del mismo, lo cual ha generado la percepción ciudadana de que su opinión no sirve de nada al no concretarse las obras y servicios que la población eligió por medio de la consulta.

## VII. RETOS Y PERSPECTIVAS

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de enorme magnitud. Sin embargo, el desarrollo democrático del país está lejos de haber concluido, y se requie-

ren ahora importantes modificaciones y reformas para combatir el desencanto ciudadano a través de perfeccionar los instrumentos de participación ciudadana. Por ello, es fundamental que en el futuro inmediato se trabaje en diseñar instrumentos que permitan de manera efectiva contar con una democracia participativa, de mayor calidad y al mismo tiempo que sea menos onerosa.

El pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos de los ciudadanos.

Cualquier rediseño del marco normativo de la participación ciudadana en un contexto democrático debe partir de la premisa de reconocer al ciudadano como sujeto de derechos plenos, y no solo como beneficiario, colaborador, acompañante o legitimador de las acciones de gobierno.

Para avanzar en la democracia participativa y en la gobernabilidad del Distrito Federal y de nuestro país, es indispensable el impulso de la participación ciudadana, la cual implica, entre otras cosas, una mayor legitimidad, credibilidad, interés, confianza y corresponsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos y en las decisiones que inciden en las diversas realidades en nuestra sociedad. Por lo que en un contexto democrático ha de combinarse la representación con la participación, es decir, la democracia representativa con la democracia participativa. Finalmente, es de destacar que entre los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática del Pacto por México se establece que los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán, entre otras, las siguientes acciones: crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

En este contexto, debemos preguntarnos ¿qué pasará con la participación ciudadana en las entidades federativas que han logrado un avance importante en esta materia? ¿Cuál será la autoridad responsable de la organización de los ejercicios de participación ciudadana?

Los institutos electorales locales no solo organizan elecciones, si no que la mayoría de ellos cuentan con atribuciones establecidas en las constituciones estatales que les faculta para organizar ejercicios de participación ciudadana.

Asimismo, los institutos electorales locales construyen ciudadanía y una cultura cívica democrática, la cual es el fundamento para la participación ciudadana activa, de conformidad con las prácticas, pluralidad, particula-

ridades, y formas de organización de la ciudadanía en cada estado y el Distrito Federal. Por lo que cualquier reforma a nuestro sistema electoral debe partir del reconocimiento del ciudadano como titular de derechos políticos plenos, reconociendo la importancia de su participación, ya sea individual o colectiva, en los asuntos públicos que le atañen; asimismo, el diseño institucional debe fomentar la construcción de ciudadanía y una cultura de la participación.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. y Courtis C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos entre la democracia participativa y la electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- ALARCÓN, Víctor, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en Bóxer, Judith *et al.*, *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, 1997.
- *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.
- y Sánchez Mejorada, Cristina, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto J. (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BOLOS, Silvia (ed.), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.
- MARÍÑEZ, Freddy (comp.), *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa-Noriega Editores, 2006.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Democracia, ciudadanía y justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, IFE, 2001.
- ZERMEÑO, Sergio, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la

- normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.
- ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, M. A. Porrúa-IIS, UNAM, 1998.
- (coord.), *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2001.
- ZOVATTO, Daniel *et al.*, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004.