



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

“ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL
FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CIUDADANO
EN EL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

EDUARDO DANIEL HERNÁNDEZ GAONA

Asesora: Lic. Ebelia Mendoza Cortéz.



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.
Septiembre de 2016.

Volcán

(Oda a las torres de la FES Aragón)

*Tres veces tres,
vigilantes y combatientes.
en una mirada eterna,
redonda y eterna.*

*Atlantes del obscuro valle
que faltantes de obstáculos reales
quedaron dormidos, distantes,
cuidando el sitio, a este lugar.*

*Nueve cimientos
que detienen el cielo,
que apaciguan la tierra,
que previenen al horizonte.*

*Monstruosas y calizas
cual manada de elefantes
que cimbran al coyote hambriento
a kilómetros de aquí.*

*Son las nueve sombras
que al inicio permitieron
que creciera la primera planta
en esta tierra salitrosa.*

*Ilumina la penumbra
del cinturón de miseria
que de aquí en adelante
nos parece gobernar.*

*Vigila los amores semestrales
derriba al acosador tiempo,
ajusta cuentas cuando proteste
el académico, el trabajador, el
estudiante.*

*Puente entre las ciencias,
las exactas y las sociales,
puente entre los dos mundos,
los marginales y los pudientes.*

*El por qué estar aquí recuérdanos,
con tu humildad, con tu terrible
silencio.*

*Enséñanos a ser impecables y
rectos,
como tus vértices, como tus grados.*

*Vigila el camino de esta tierra
salitrosa
apacigua al coyote hambriento.
Tu linealidad, redonda y eterna
me recuerda él porque estoy aquí.*

*Gracias a la UNAM, y a la afortunada coincidencia de un campus llamado Aragón
que al estar lejos de Ciudad Universitaria nos hace fuertes y diferentes.*

*Gracias a Delia Quintanar por acompañarme en esta aventura y creer en mis
ideas.*

*Gracias a mi familia: Ricardo Hernández, a Nely Gaona, a Samantha y a la gran
familia Hernández Gaona.*

*Gracias a mi asesora Ebelia Mendoza Cortez por creer en mi proyecto y por las
libertades en la elaboración de esta investigación.*

*Gracias al Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de
Investigaciones Jurídicas, a los buenos amigos y maestros que pude encontrar
ahí, pero en especial a la Mtra. Julia Isabel Flores Dávila y al Mtro. Miguel Ángel
García Olivo por las enseñanzas y la confianza.*

ÍNDICE

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CIUDADANO EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN	VII
CAPÍTULO PRIMERO. LA DEMOCRACIA, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL COMITÉ CIUDADANO	1
1.1. La Democracia.....	1
1.1.1. Democracia Representativa	6
1.1.2. Democracia Participativa	12
1.2. Participación Ciudadana	14
1.3. La Participación Ciudadana Normativizada	19
1.3.1. Órganos de Representación Ciudadana	19
1.3.2. La Experiencia Jurídica de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas.....	21
1.4. El Comité Ciudadano	27
CAPÍTULO SEGUNDO. LOS ANTECEDENTES DEL COMITÉ CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL	29
2.1. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal	29
2.2. Los Antecedentes del Comité Ciudadano en la Legislación del Distrito Federal.....	30
2.2.1. Las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de 1970	31
2.2.2. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes de 1978	33
2.3. Las Leyes de Participación Ciudadana.....	35
2.3.1. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995	35
2.3.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998	41
2.3.3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004	44

CAPÍTULO TERCERO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL COMITÉ CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE DEL DISTRITO FEDERAL	46
3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Participación Ciudadana	46
3.2. La Regulación Jurídica Actual de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal ..	50
3.2.1. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	50
3.2.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	52
3.2.2.2. Generalidades del Comité Ciudadano.....	56
3.2.2.3. Atribuciones	57
3.2.2.4. Proceso de Elección.....	59
3.2.2.5. Impugnación de la Elección	62
3.2.2.6. Instalación de los Comités Ciudadanos	62
3.2.2.7. El Pleno del Comité Ciudadano.....	62
3.2.2.8. Las Coordinaciones de Trabajo.....	64
3.2.2.9. Recursos Materiales.....	67
3.2.2.10. Capacitación de los Integrantes	67
3.2.2.11. Solución de Controversias y Sanciones al Interior.....	67
3.2.2.12. Responsabilidades y Sanciones de los Integrantes.....	68
3.2.2.13. Sustitución de Integrantes.....	69
3.2.2.14. La Asamblea Ciudadana	69
3.2.2.15. La Comisión de Vigilancia	70
3.2.2.16. Coordinación con otros Comités Ciudadanos.....	70
3.2.2.17. El Presupuesto Participativo y la Consulta Ciudadana	70
3.2.3. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	72
CAPÍTULO CUARTO. PRÁCTICAS FRENTE A LA NORMA. A SEIS AÑOS DE LOS COMITÉS CIUDADANOS. RESULTADOS Y PROBLEMÁTICAS.....	76
4.1. Percepciones Generales sobre la Participación Ciudadana y el Comité Ciudadano	77
4.1.1. La Participación Ciudadana.....	77
4.1.2. El Comité Ciudadano.....	81
4.2. Percepciones sobre el Proceso de Elección de los Comités Ciudadanos	86
4.2.1. Participación de la Ciudadanía en la Jornada Electiva	86

4.2.2. Experiencia General de la Elección del Comité Ciudadano.....	89
4.2.3. Medio de Conocimiento de la Convocatoria para Integrar los Comités Ciudadanos	90
4.2.4. Experiencia en el Registro de la Fórmula para la Elección del Comité Ciudadano	91
4.2.5. Promoción de las Fórmulas.....	95
4.2.6. Opinión del Esquema de Integración de Cociente Natural Resto Mayor	98
4.2.7. Reelección de los Integrantes del Comité Ciudadano	100
4.3. Capacitación de los Integrantes del Comité Ciudadano	103
4.3.1. Percepciones Positivas de la Capacitación	107
4.3.2. Percepciones Negativas de la Capacitación	108
4.3.3. Propuestas en Materia de Capacitación.....	109
4.4. Partidos Políticos y su Intervención en el Comité Ciudadano.....	111
4.4.1. Opiniones Acerca de la Intervención de los Partidos Políticos y sus Militantes en las Actividades del Comité Ciudadano.....	112
4.4.2. Experiencias con los Partidos Políticos.....	116
4.4.3. Propuestas para Prohibir o Permitir la Participación de los Partidos Políticos en los Comités Ciudadanos	121
4.5. Atribuciones del Comité Ciudadano	124
4.5.1. Principal Función del Comité Ciudadano	126
4.5.2. Expectativa y Realidad de las Atribuciones del Comité Ciudadano	128
4.5.3. Suficiencia, Insuficiencia y Cambios en las Atribuciones del Comité Ciudadano	129
4.6. Presupuesto Participativo	131
4.6.1. Papel del Comité Ciudadano en el Presupuesto Participativo.....	133
4.6.2. Experiencias en Materia de Presupuesto Participativo.....	134
4.6.3. Propuestas en Materia de Presupuesto Participativo	139
4.7. Relación con Autoridades en Materia de Participación Ciudadana	140
4.7.1. El Comité Ciudadano como Vínculo entre Ciudadanía y Gobierno	143
4.7.2. Gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno).....	144
4.7.3. Jefatura Delegacional (Jefe o Jefa Delegacional)	148
4.7.4. Asamblea Legislativa del Distrito Federal	155
4.7.5. Instituto Electoral del Distrito Federal	158

4.8. Asamblea Ciudadana y el Comité Ciudadano	166
4.8.1. La Comisión de Vigilancia	170
4.8.2. Existencia y Utilidad de la Asamblea Ciudadana.....	171
4.8.3. Problemas de la Asamblea Ciudadana	174
4.8.4. Inexistencia de la Asamblea Ciudadana	175
4.8.5. Opinión sobre la Asamblea Ciudadana	176
4.8.6. Propuestas en Materia de Asamblea Ciudadana	177
4.9. Funcionamiento Interno del Comité Ciudadano	180
4.9.1. Número de Integrantes.....	183
4.9.2. Formas de Comunicación entre los Integrantes.....	185
4.9.3. Toma de Decisiones Dentro del Comité Ciudadano	186
4.9.4. Opinión Sobre el Pleno y las Coordinaciones de Trabajo	188
4.9.5. El Pleno del Comité Ciudadano	189
4.9.6. Coordinaciones de Trabajo del Comité Ciudadano	190
4.10. Relaciones Internas y Externas del Comité Ciudadano.....	195
4.10.1. Relaciones entre los Integrantes del Comité Ciudadano	195
4.10.2. Utilización del Procedimiento para la Resolución de las Diferencias al Interior de los Comités Ciudadanos.....	196
4.10.3. Relación entre los Vecinos de la Colonia y los Integrantes del Comité Ciudadano	197
4.11. El Comité Ciudadano y los Órganos e Instrumentos de Participación Ciudadana	200
4.11.1. Los Representantes de Manzana	200
4.11.1.1. Existencia y Funcionamiento de los Representantes de Manzana	202
4.11.1.2. Forma de Elección de los Representantes de Manzana.....	204
4.11.1.3. Opinión Sobre los Representantes de Manzana	205
4.11.1.4. Propuestas en Relación con los Representantes de Manzana	206
4.11.2. El Consejo Ciudadano Delegacional	208
4.11.2.1. Relación con el Consejo Ciudadano Delegacional	210
4.11.2.2. Funcionamiento del Consejo Ciudadano Delegacional.....	211
4.11.2.3. Opinión sobre el Consejo Ciudadano Delegacional	212
4.11.3. La Coordinación con otros Comités Ciudadanos	214

4.11.4. Papel que Juega el Comité Ciudadano ante los demás Mecanismos de Participación Ciudadana	215
4.12. Resultados y Expectativas sobre el Comité Ciudadano	217
4.12.1. Logros del Comité Ciudadano en la Colonia	217
4.12.2. Futuro del Comité Ciudadano	218
4.13. Propuestas de las Personas Entrevistadas para el Comité Ciudadano	220
4.13.1. Críticas a la Ley de Participación Ciudadana	225
4.14. Propuestas Derivadas de la Investigación para Mejorar el Funcionamiento del Comité Ciudadano	227
CONCLUSIONES:	233
FUENTES CONSULTADAS	240
ANEXO 1	247

INTRODUCCIÓN

El sufragio a menudo es asociado con el concepto de democracia, lo que ha reducido su verdadero significado, como consecuencia se ha perdido de vista que el concepto es mucho más amplio. En la actualidad existe una desconfianza en las instituciones políticas y del sistema de partidos que atienden a intereses particulares sobre los de sus representados, conocida como crisis de representatividad, y con ello ha surgido la búsqueda de nuevas formas de participación de la ciudadanía, por medio de instrumentos de participación y órganos de representación ciudadana.

En la Ciudad de México, el comité ciudadano es una figura clave en el sistema de participación, ya que a través de este transitan y se vinculan los diferentes instrumentos y órganos que están regulados por la ley en la materia; el comité ciudadano sirve como medio de interlocución entre la sociedad y las autoridades, y abre una nueva forma de ejercer el derecho de participación ciudadana a los capitalinos.

La información disponible en el Instituto Electoral del Distrito Federal, y en los medios de comunicación, hacen visible que el comité ciudadano no es muy utilizado ni representa un referente de participación. Al contrario, los problemas en su integración, la incidencia de los partidos políticos en su funcionamiento y las facultades que le otorga la Ley de Participación Ciudadana, no han permitido que este órgano funcione plenamente, lo que exige una investigación sobre los problemas y sus posibles soluciones.

El objetivo principal de esta investigación fue conocer el funcionamiento real del comité ciudadano e identificar en qué casos la Ley de Participación Ciudadana es ineficaz y en qué casos es eficaz, para finalmente proponer modificaciones a la misma ley, según las necesidades y prácticas de los habitantes de la ciudad, de los integrantes de los comités y de la protección del derecho de participar por medio de este órgano de representación.

La hipótesis que se sostuvo desde el inicio de la investigación fue que **el comité ciudadano no funciona conforme a las disposiciones establecidas en la Ley de Participación Ciudadana**, por lo que se buscó comprobar dicha hipótesis a partir de una variable dependiente: conocer el funcionamiento real de los comités ciudadanos conforme la Ley de Participación Ciudadana, y 13 variables independientes, que son:

1. Percepciones Generales sobre la Participación Ciudadana y el Comité Ciudadano.
2. Percepciones sobre el Proceso de Elección de los Comités Ciudadanos.
3. Capacitación de los Integrantes del Comité Ciudadano.
4. Partidos Políticos y su Intervención en el Comité Ciudadano.
5. Atribuciones del Comité Ciudadano.
6. Presupuesto Participativo.
7. Relación con Autoridades en Materia de Participación Ciudadana.
8. Asamblea Ciudadana y el Comité Ciudadano.
9. Funcionamiento Interno del Comité Ciudadano.
10. Relaciones Internas y Externas del Comité Ciudadano.
11. El Comité Ciudadano y los Órganos e Instrumentos de Participación Ciudadana.
12. Resultados y Expectativas sobre el Comité Ciudadano.
13. Propuestas para Mejorar el Comité Ciudadano.

Para lograr un estudio más profundo y completo, se optó por abordar los problemas del comité ciudadano en un primer momento a partir de un análisis jurídico, acompañado de un análisis de sus resultados reales, por medio de las estadísticas y de las encuestas de opinión que el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene a disposición del público; además, una serie de 11 entrevistas en profundidad realizadas a integrantes de los comités y autoridades relacionadas con su funcionamiento cotidiano. Lo anterior permitió abrir un panorama no sólo basado en normas jurídicas, sino también a partir de aquellos que en la práctica

viven de cerca el ejercicio de este órgano de representación y de las opiniones de la sociedad.

Estas 11 entrevistas se realizaron a hombres y mujeres integrantes de diferentes comités ciudadanos de la ciudad¹ en funcionamiento, a un trabajador delegacional y a un empleado del Instituto Electoral del Distrito Federal. El objetivo de utilizar esta técnica fue obtener las experiencias, percepciones, opiniones y expectativas relacionadas con el comité ciudadano y su ejercicio cotidiano, además de no perder el punto de vista que normalmente se olvida, el de la sociedad, lo que permitió obtener las razones por las cuales el comité no funciona correctamente.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, es decir, aunque se realizaron basándose en una guía de entrevista (Anexo 1), se optó por dar libertad a los entrevistados para ampliar sus respuestas. En la elaboración del cuestionario se procuró mantener un lenguaje sencillo, sin tecnicismos y más cercano con el lenguaje coloquial para que las personas entrevistadas comprendieran las preguntas. Todas las entrevistas se realizaron de forma individual, en lugares familiares y cercanos a los domicilios o centros de trabajo de las personas para lograr un nivel mayor de confianza (en parques, cafeterías, módulos de participación ciudadana, oficinas delegacionales e instalaciones del IEDF). Al inicio de la entrevista se informó a las personas sobre la confidencialidad y anonimato de sus testimonios; se acordó utilizar seudónimos en caso de publicar algún fragmento de sus testimonios. Ninguna de las personas se rehusó a conceder la entrevista. Las entrevistas fueron grabadas digitalmente y transcritas. Para la sistematización y análisis de los testimonios se utilizó el programa *MAXQDA* en su versión 2010².

¹ Las entrevistas se llevaron a cabo en las delegaciones Coyoacán, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Xochimilco.

² *MAXQDA*, es un programa de análisis de datos cualitativos reconocido a nivel mundial por ser pionero en la materia. La página web oficial es <http://www.maxqda.com/lang/es>, 22/04/2016.

El trabajo se encuentra compuesto por cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda teóricamente la naturaleza del comité ciudadano a partir de la teoría de la democracia, enfocando la atención en la democracia representativa y participativa, para continuar con la participación ciudadana como vehículo que hace posible la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos del gobierno, después se abordan los mecanismos de participación ciudadana como un medio jurídico para lograr dicha intervención, seguido de un sondeo general que identifica el estado que guardan las legislaciones locales en materia de participación ciudadana, y finalmente se conceptualiza al comité ciudadano a partir de las fuentes jurídicas y doctrinales.

En el capítulo segundo, se abordan los antecedentes jurídicos del comité ciudadano a partir de la revisión de normas jurídicas que en su momento contemplaron órganos de participación ciudadana en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). En este mismo capítulo se analizan los cambios que los órganos de representación ciudadana han sufrido y su relación con el sistema de participación vigente.

En el tercer capítulo, se realiza un análisis del marco jurídico actual relacionado con el comité ciudadano y la participación ciudadana, se comienza por la Constitución Política y se analiza a grandes rasgos la regulación del comité ciudadano en la legislación de la Ciudad de México, centrado principalmente en la Ley de Participación Ciudadana.

En el cuarto capítulo, titulado “Prácticas Frente a la Norma. A Seis Años de los Comités Ciudadanos. Resultados y Problemáticas”, se analiza al comité ciudadano a partir de tres fuentes de información contrastadas entre sí. Primero desde la legislación, con un análisis jurídico basado principalmente en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que funciona como el *ideal*. En segunda instancia, a partir de los datos recogidos por las evaluaciones anuales que el Instituto Electoral del Distrito Federal realiza con los datos estadísticos provenientes de las secciones distritales electorales y de encuestas de opinión relacionadas con el conocimiento y percepción acerca de los comités ciudadanos,

y las 11 entrevistas en profundidad. Tanto los datos estadísticos, como los resultados de las encuestas y de las entrevistas configuran el espectro *real* del análisis.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales y propuestas específicas que buscan mejorar el funcionamiento del comité ciudadano.

CAPÍTULO PRIMERO. LA DEMOCRACIA, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL COMITÉ CIUDADANO

1.1. La Democracia

“Refirió que tuvo la oportunidad de platicar con Luigi Ferrajoli sobre el tema de la democracia, y que le pregunto entonces cómo le podría explicar a un niño, en pocas palabras, en pocos conceptos, que es la democracia, a lo que su interlocutor respondió que lo sintetizaría en la respuesta que sabiamente habían dado los griegos, especialmente los atenienses, a la hipotética situación de que alguien llegara y les dijera:

“Yo soy el líder, síganme porque yo los llevaré a la democracia”. Ellos lo recibirían, lo aclamarían, lo pasearían en hombros por la ciudad para que todos lo vieran, lo conocieran, lo saludaran y lo tocaran; hecho lo anterior, lo acompañarían a la frontera para que no volviera jamás. Esa era la democracia.”

Fernández Santillán, José³

Desde su surgimiento en la antigua Atenas, la democracia ha sido objeto de discusión por politólogos, sociólogos, juristas, economistas, etcétera. Este concepto puede abordarse desde múltiples perspectivas, pues es transversal, es decir, influye en la conformación y funcionamiento de los Estados, sobre todo del llamado *mundo occidental*, por lo cual la diversidad comprendida dentro de

³ Conferencia magistral: La necesidad de una cultura democrática en Memoria democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009, IEDF, México, 2010, p.132

este concepto no deja una definición aceptada universalmente. Lo que sí es posible, es identificar las características que determinan los tipos de democracia.

La palabra democracia, etimológicamente hablando, proviene de las raíces griegas *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa gobierno, lo que traducido literalmente es “el gobierno del pueblo”⁴. Como es referido, la democracia representa un sistema de gobierno en la que el pueblo juega el papel medular, pues es quien toma las decisiones para sí mismo, el pueblo se “autogobierna”. Lo anterior a partir de la clasificación Aristotélica de las formas de gobierno donde “...la democracia, como forma de gobierno del pueblo, es de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos”,⁵ bajo esta perspectiva, la democracia queda como la mejor en términos de los agentes que toman las decisiones de un gobierno.

Pero entre este significado etimológico y la realidad existe una gran brecha que los separa. Para empezar, es complicado que un pueblo se autogubierne en razón de la complejidad y tamaño poblacional de los Estados modernos. En consecuencia, la democracia se ha adaptado y el pueblo ha necesitado delegar la facultad de gobernar a representantes, individuos de la misma sociedad, para gobernarlos.

Si se indaga en la historia, se reconoce por qué este concepto representa algo muy diferente en nuestro tiempo. Contextualizando el nacimiento de la democracia en Atenas, se vislumbran sobre todo diferencias conceptuales y sociales que en nuestros días son diferentes, particularmente en conceptos como pueblo y gobierno, así lo explica Borea Ordia:

“Pueblo, en su acepción que se refiere a la extensión política, en la era y en el lugar en que se acuña la palabra democracia, significaba a un conjunto de

⁴ DICCIONARIO ELECTORAL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, volumen I, tercera edición, IJ-UNAM, México, 2003, pp. 346-347.

⁵ DICCIONARIO DE POLÍTICA, BOBBIO, Norberto, volumen I, A-J, treceava edición, siglo XXI editores, México, 2002, p. 441.

personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad-estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían (...) Los extranjeros, los esclavos, las mujeres, los minusválidos, vivían en la comunidad pero no eran considerados pares por los demás habitantes de la sociedad.”⁶

En la antigua Atenas fueron tomadas las decisiones del gobierno sólo por una parte de los habitantes de la ciudad, es decir, existía una desigualdad en razón del sexo, nacionalidad, discapacidad física y mental; prácticas que hoy son incoherentes con la misma palabra: democracia. En los Estados contemporáneos, las problemáticas y las decisiones que se toman, simplemente no son las mismas.

En Atenas se practicó la llamada democracia directa, la cual es relevante para la investigación pues algunos principios de esta aún se mantienen vigentes. A decir de David Held⁷, se puede resumir la democracia de Atenas en los siguientes puntos:

1. Participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial.
2. La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano.
3. El ámbito de acción del poder soberano incluye todos los asuntos comunes de la ciudad.
4. Existen múltiples métodos de selección de los cargos públicos (elección directa, sorteo, rotación).
5. No existen distinciones ni privilegios entre los ciudadanos ordinarios y los que ocupan puestos públicos.
6. Con excepción de los puestos relacionados con el ejército, el mismo puesto no puede ser ocupado dos veces por el mismo individuo.
7. Mandatos breves para todos los puestos.
8. Los servicios públicos están remunerados.

⁶ DICCIONARIO ELECTORAL, *op. cit.*, p. 347.

⁷ *Vid.* HELD, David, Modelos de democracia, segunda edición, editorial Alianza, España, 1992, p. 53.

Después, con el auge del cristianismo en Europa, la democracia prácticamente dejó de existir en la Edad Media, una época difícil para el pensamiento y actuar democrático, ya que destacó el auge de las monarquías religiosas como forma de gobierno. Algo relevante en este periodo, sucedió a finales del siglo XI al norte de Italia (Venecia, Génova, Pisa y Florencia) donde comenzaron a surgir comunidades que establecieron sus propias autoridades (cónsules o administradores), basados en los textos de filósofos griegos desafiando el sistema monárquico y la dependencia política del Papa, que los había gobernado por tres siglos. Con lo anterior comienza una nueva etapa en el desarrollo de la democracia, surge como el argumento central del republicanismo renacentista y comienza la reivindicación de la comunidad ante una autoridad central.⁸ Esta nueva concepción de pensamiento y la importancia que se le dio al comunitarismo, propició el debilitamiento de las monarquías y el surgimiento de las ciudades-repúblicas.

Después de la etapa monárquica que Europa y América habían tenido durante varios siglos, a finales del siglo XVIII, tras la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, el republicanismo regresó como forma común de organización de los Estados contemporáneos. En este periodo comenzó la aceptación de la democracia representativa o indirecta como una forma legítima de gobernar.⁹

Es casi imposible no adentrarse a alguna corriente o autor al indagar la definición de democracia en la actualidad, ya que por lo general, los teóricos de la democracia asumen cierta postura, refutando o ignorando las doctrinas que los contradicen. Por ejemplo, en el diccionario argentino de “Ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía”, la democracia es conceptualizada como:

“Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno político del Estado. Sistema de gobierno en que el pueblo ejerce el poder directamente o a través de sus

⁸ *Vid. ibidem.*, p. 52.

⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNAM-IIJ, tomo III, letra D, México, 2010, pp. 85-86.

representantes. (...) En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, por lo tanto, sus gobernantes”¹⁰.

El concepto compuesto a partir de la definición etimológica, reivindica la intervención del pueblo en la toma de decisiones de gobierno, en la segunda parte, menciona el sistema representativo como el más común, y finalmente otorga al pueblo el ejercicio del poder a través de la soberanía.

Por otra parte, Dieter Noholem en el “Diccionario de Ciencia Política”, define la democracia a partir de su interposición con otras formas de gobierno:

“...domino del pueblo, denominación de la mayoría, de los muchos, a diferencia de otras formas de dominación u otras formas de Estado, entre otras, la monarquía o la aristocracia del régimen autoritario o de la dictadura, es decir, en la democracia la dominación surge del pueblo, es ejercida por el mismo y en su interés”¹¹.

Dieter parte de la clasificación Aristotélica de las formas de gobierno y construye el concepto a partir de la “dominación” del pueblo por alguien que no sea el mismo pueblo, un rey (monarquía), un grupo de nobles (aristocracia), un grupo de gobernantes que obedecen a intereses particulares (régimen autoritario) o grupo, partido, persona (autoritarismo). Además remite al dicho de Abraham Lincoln sobre la democracia, frase corta pero concisa: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”.

A partir de este pequeño acercamiento, se observa que la democracia ha ido transformándose a lo largo del tiempo y se puede tratar como un ideal, en donde el mismo pueblo es quien se gobierna a sí mismo, pero también como algo real, que remite a lo que se vive día a día.

¹⁰ DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS, SOCIALES Y DE ECONOMÍA, segunda edición, editorial Universidad, Argentina, 1999, p. 351.

¹¹ DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, NOHOLEM, Dieter, SCHULTZE, Rainer-Olaf, tomo I, editorial Porrúa, México, 2006, p. 335.

El ideal y lo real parecen ser el origen de un espiral sin fin, ya que puede ser la forma de gobierno más honesta y legítima, pero también la más compleja y fácilmente corrompida.

Es posible decir que la democracia, históricamente, ha sido una forma de organización política que ha evolucionado desde su surgimiento en la antigua Grecia, ahora es entendida de múltiples maneras. La palabra democracia puede estar acompañada de otros términos que determinan su significado, por ejemplo, se encuentra la democracia presidencialista, la democracia cristiana, la democracia defectuosa, la democracia deliberativa, la democracia económica, la democracia representativa, participativa, etcétera.¹²

Los tipos de democracia relevantes para el tema de investigación, son: la democracia representativa, íntimamente relacionada con la concepción de democracia indirecta; y la democracia participativa, desprendida de la democracia directa (donde la intervención ciudadana en las cuestiones públicas ha constituido en sí misma un valor fundamental).

1.1.1. Democracia Representativa

La democracia se ha implantado de diferentes maneras, pero la constante que permite mantenerla como la misma, es la participación de la población en las decisiones de gobierno. El voto, es el mecanismo que de manera intuitiva es utilizado para tomar estas decisiones, desde las más pequeñas en la comunidad o en la familia; hasta las más complejas, como son las elecciones para designar a los representantes de elección popular como: mandatarios, representantes del poder legislativo e incluso en algunos países, como el caso de Estados Unidos, a los funcionarios del Poder Judicial¹³. Cuando la ciudadanía participa en la

¹² *Vid. Ibidem*, pp. 335-356.

¹³ “El sistema de elección de jueces de Estados Unidos es único. Y es único por varias razones: ningún otro Estado tiene la pluralidad de métodos de selección de los miembros del poder judicial que tiene Estados Unidos, empezando por el modelo federal al empleado en cada una de sus cincuenta Estados. Además, la gran mayoría de estos, bien para su elección o bien para mantenerse en el cargo, tienen que someterse al sufragio del pueblo. Y esa idea para votar a los jueces resulta absolutamente extraña para cualquier otro país. Incluso parece contradictoria con el concepto mismo de judicatura, siempre unida a principios como la independencia, imparcialidad, neutralidad, apoliticidad, etc”. SERRA CRISTÓBAL, Rosario, La selección de jueces en Estados Unidos, Thomson Reuters, España, 2011, p.17.

elección de los representantes populares, se actualiza una forma de democracia representativa. Esta democracia contrasta con la concepción clásica en la que "...el ciudadano activo [se encontraba] participando directamente en los asuntos públicos de gobierno..."¹⁴ en la actualidad se puede percibir el camino que ha seguido la democracia hasta llegar a la representación política.

La democracia representativa, según Giovanni Sartori, es: "Un sistema político en el cual el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo"¹⁵.

Como se observa, en este tipo de democracia se limita al ciudadano a elegir y cambiar de gobernantes, esa es la participación del ciudadano. Si esta definición se transporta a nuestro sistema democrático, es posible observar que concuerda con el argumento utilizado para justificar el sistema electoral por completo representativo, basta leer el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para deducirlo:

"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".

Enseguida se captan las dos palabras que lo dicen todo: "representativa" y "democrática" esto es: una democracia representativa.

Nuestro sistema electoral tiene como base los partidos políticos y el sufragio universal (Artículo 41, inciso I de la CPEUM). Pero, ¿es suficiente el voto y los partidos políticos para saldar la participación de los ciudadanos?, la

¹⁴ CASAS CÁRDENAS, Ernesto, "Representación política y participación ciudadana en las democracias", *Revista de Ciencia Política*, novena época, núms. 13, 14, 15, enero-diciembre 2008, UNAM, México, p. 61.

¹⁵ SILVA JIMÉNEZ, Ana María, "Hacia una democracia participativa. Notas sobre la teoría elitista de la democracia", *Revista de Derecho*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, volumen VI, Diciembre de 1995, Chile, p. 117.

ciudadanía no tienen la posibilidad de participar de forma diferente al sufragio en los periodos electorales.

La democracia representativa funciona a través de un sistema en el que el pueblo designa a personas para que tomen decisiones, lo anterior a través de la conformación de asambleas de representantes (poder legislativo) o de autoridades ejecutivas (poder ejecutivo)¹⁶.

Personalmente, no estoy de acuerdo con este tipo de democracia, mi principal crítica radica sobre su funcionamiento real, pues resulta ser representativa sólo formalmente, como lo dice Alberto Borea:

“...el pueblo en realidad no tiene ningún poder, el que es ejercido o por los ricos, o por las castas o las diversas oligarquías. Se ha señalado que el voto es solo una formalidad que sirve para esconder una denominación similar a la dominación que ejercieron antaño la realeza y la nobleza.”¹⁷

Porque los vicios del sistema democrático como el clientelismo¹⁸ o la partidocracia¹⁹ ha ocasionado que la ciudadanía sea tomada en cuenta sólo durante los periodos electorales, pero después los gobernantes, que han sido elegidos para representarlos, se olvidan de ellos, hasta la llegada de un nuevo proceso electoral, cuando el ciclo se repite.

En relación con lo anterior, Dieter Noholem describe a la *democracia liberal*, que resulta un reflejo de lo que sucede en nuestro sistema político:

“Se basa [la democracia liberal] en una concepción instrumental de la política, dirigida por la imposición de intereses individuales, y pone en duda la posibilidad de que el ser humano pueda transformarse a sí mismo en el

¹⁶ Vid. DICCIONARIO ELECTORAL, *op.cit.*, p. 353.

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ “Entendiendo por éste [clientelismo] a la forma en que la autoridad se relaciona con los individuos y los colectivos a través de un intercambio de favores discrecionales y al margen de la ley”. CASAS, Ernesto, *op.cit.* pp.65-66.

¹⁹ Norberto Bobbio considera como partidocracia: “en efecto, más que gobierno de los partidos, [es] un dominio verdadero y propio de estos o una expansión de sus ambiciones de dominio.” DICCIONARIO DE POLÍTICA, *op.cit.*, pp. 1160-1161

proceso de participación democrática, desde el burgués egoísta, hasta el ciudadano comunitario. Por lo tanto ocupan el centro del interés la protección del individuo y las posibilidades de hacer valer sus intereses privados como sujeto de la economía. Estos temas tienen prioridad ante la acción conjunta para determinar los objetivos comunitarios. Por lo tanto, el modelo de la democracia liberal favorece la limitación de la participación a la esfera de lo político, y apuesta por la regulación de los conflictos sociales mediante la representación y otras formas de institucionalización y mediatización de la participación del ciudadano; concibe a la democracia no como forma de dominación y también forma de vida, sino como método, y de manera análoga, al mercado, como competencia entre elites (partidistas) que compiten entre sí, y ve al ciudadano como un consumidor que persigue de manera más o menos racional su beneficio individual, cuyas posibilidades de participación en la política se limitan esencialmente a la confirmación periódica o destitución de los gobernantes y sus programas (partidistas) mediante elecciones”²⁰.

Esta definición evidencia la institucionalización y la limitación de la participación ciudadana que desafortunadamente son factores que sobresalen en nuestra democracia; el ciudadano se convierte en consumidor o en un producto, siendo espectador de una competencia entre los partidos políticos, que proponen y prometen como si una elección se tratara de eso, y no de representar los intereses ciudadanos. Además, la conformación de los partidos políticos y su constitución no corresponden a un ejercicio de participación ciudadana, no cumplen su función como vínculos entre la ciudadanía y el gobierno. Al contrario, existe una discusión frente a la democratización de los partidos políticos, siendo esto una ironía ya que si no existe democracia en este órgano base de la participación política, mucho menos en nuestro sistema político. A lo anterior se suman factores como: el derecho y el respeto de participación internos, el proceso de elección de dirigentes y candidatos, y el funcionamiento de los órganos de control.

²⁰ DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, *op.cit.*, p. 336.

La vulnerabilidad de este sistema también se ha evidenciado a partir de la llamada *crisis de representatividad*, en la cual la ciudadanía ya no se considera representada, políticamente hablando, y al contrario ve con escepticismo la competencia entre partidos políticos y sus actores. Según Ernesto Casas, a partir de ciertos indicadores, es posible determinar si un sistema político se encuentra en una crisis de representatividad²¹:

Crisis de representatividad
• Abstencionismo electoral ascendente.
• Desconfianza social hacia diferentes instituciones, particularmente hacia las encargadas de la administración e impartición de justicia.
• Corrupción, la impunidad, e ineficiencia de servidores públicos.
• Desatención de las autoridades competentes de demandas puntuales de comunidades específicas.
• Insuficiente representación de colectivos, sectores, e intereses en las instancias democráticamente constituidas para ello.
• Escasa rendición de cuentas del quehacer político de los representantes populares.

Aunque no es objeto de este estudio, algunos indicadores en un primer acercamiento, pueden reconocerse de inmediato en nuestro contexto. La incapacidad y falta de disposición por parte del gobierno de implementar políticas y/o mecanismos de inclusión de la sociedad en la política, imposibilidad ciudadana de participar, de ser escuchada y considerada para la toma de decisiones, por interés o necesidad, ha agravado aún más esta “crisis”²².

Tomando en cuenta su fin, los partidos políticos son los órganos que cargan con gran parte de esta responsabilidad.

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible

²¹ Cuadro realizado a partir de CASAS CÁRDENAS, Ernesto, *op.cit.*, p. 60.

²² Vid. GUGLIANO, Alfredo Alejandro, “Mirando hacia el sur. Trayectorias de la democracia participativa en América Latina”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, NOS. 203-204, mayo 2008, España, pp. 152-153.

el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. (Artículo 41, fracción I de la Constitución Política)

La participación de la ciudadanía en la política a través de los partidos políticos ha demostrado ser incoherente con la realidad, así lo plantea Mauricio Merino:

“La importancia que los partidos le otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos constituye, de hecho, el argumento más fuerte que se ha empleado por los críticos del llamado régimen de partidos. De él se desprenden otros: la supremacía de los líderes partidistas sobre la organización misma que representan; la consolidación <<institucional>> de ciertas prácticas y decisiones excluyentes sobre la voluntad soberana, mucho más abstracta, de la nación; los privilegios que los miembros de los partidos se conceden a sí mismos, y que le conceden también a ciertos grupos aliados a ellos, como la burocracia gubernamental, las grandes empresas que suelen financiarlos o las grandes organizaciones sindicales que les ofrecen votos; o la falta de transparencia en el ejercicio de sus poderes y del dinero que se les otorga para cumplir su labor”²³.

El propósito de obtener el poder, lleva a los partidos políticos a sacrificar sus propios ideales y principios, abonando a la corrupción, la verticalidad, el elitismo y la opacidad dentro de los mismos. La poca confianza que la ciudadanía tiene en relación con los partidos políticos refleja que lo dicho por Merino es verdad²⁴.

Como se expresó con anterioridad, “...el objetivo fundamental de la vida política es la participación y no la representación, esta es sólo un mecanismo

²³ MERINO, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, cuarta edición, IFE, México, 2001, p. 25.

²⁴ En una lista de 23 instituciones, la confianza que los mexicanos tienen en los partidos políticos fue calificada por ellos mismos con 4.8 en promedio, ocupa el penúltimo lugar, ubicado por debajo de los sindicatos (5.1) y los diputados (5.0) y sólo por encima de la policía (4.7). Encuesta Nacional de Cultura Política, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, México, 2015.

instrumental de suplencia, cuando la participación directa no es la posible”²⁵. No es una regla que la forma de participación política sea la representación, y mucho menos cuando esa representación se convierte en una delegación casi absoluta de la toma de decisiones. Afortunadamente ahora existen alternativas a la democracia representativa y el sistema de partidos como única forma de participación política; se habla de democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana.

1.1.2. Democracia Participativa

Para comenzar conviene saber que: “...hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurren personalmente a tomar las decisiones políticas”²⁶. Como se ha comentado, en la antigua Atenas surgió esta forma de gobierno y ahí mismo fue desarrollada de manera compleja, aquella democracia fue la que más se acercó a la idea de autogobierno. Por supuesto que este sistema en una dimensión tan grande como nuestro país es impráctica por varias razones:

“No solamente por el número de habitantes, sino porque la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente. En la Grecia de la que hablamos, el gran número de esclavos permitía que muchas de las faenas las realizarán estas personas mientras que sus amos, a los que se consideraba el pueblo y con lo que se consideraba satisfecha la exigencia democrática, concurrían al ágora a informarse, debatir y decidir”.²⁷

En contraposición, la practicidad al reducir tiempos y la no exigencia de una participación constante, suma puntos a la democracia representativa; en este sentido es importante aclarar que esta investigación no se aferra a una utopía, a una democracia que funcionó hace siglos, con factores y un contexto específico que hoy no podría ser replicado, pero sí en pro de la democracia participativa.

²⁵ SILVA JIMÉNEZ, Ana María, “Hacia una democracia participativa (II Parte). Teoría participacionista de la democracia”, Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, volumen VIII, diciembre de 1997, Chile, p.121.

²⁶ DICCIONARIO ELECTORAL, *op.cit.*, p. 353.

²⁷ *Ídem*.

La democracia participativa, a decir de Dieter Noholem:

“...en general expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad. (...) el proyecto de la democracia participativa, se vincula con el noble propósito de aumentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos de acuerdo a la tradición conceptual del republicanismo de hacer la democracia una realidad vivida”²⁸.

El objetivo legítimo y necesario de este tipo de democracia es: la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Es natural que al darles mayor injerencia a los ciudadanos para formular y tomar las decisiones de gobierno, se reduzca la estabilidad e incluso la existencia del sistema político representativo como se ha descrito, y en consecuencia es común que el gobierno, junto con los partidos políticos, resistan ante esta nueva forma de tomar decisiones. Por lo anterior, ha sido la sociedad civil organizada quien se ha abierto paso e incidido poco a poco en el escenario público.

Desde otro punto de vista, J. Roland Pennock habla de la democracia participativa como: “el uso de la democracia directa en varias formas y niveles”, a partir de la concepción de democracia directa, la democracia participativa parece solucionar la inoperatividad de esta segunda, sin dejar lo medular: la adopción de las decisiones de gobierno por los propios ciudadanos²⁹.

Cualquiera que sea el ángulo de observación, el común denominador que acompaña a la democracia participativa es que los propios ciudadanos adopten las decisiones, no siempre tomadas completamente por ellos, pero sí que participen en gran medida.

La democracia participativa y la representativa no están separadas necesariamente, estas pueden coexistir, complementarse y fortalecerse a sí mismas, instrumentando “...un modelo de organización en el cual, además de elecciones periódicas, existen instancias de participación directa de los

²⁸ DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, *op.cit.*, p. 348.

²⁹ *Vid. Ídem.*

ciudadanos o representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del Estado”³⁰. Lo anterior abre la posibilidad de que en nuestra sociedad, con una tradición democrática que se explica por medio de la representación política, sea posible implantar mecanismos diferentes al sufragio y la conformación de partidos políticos como forma de participación ciudadana. Es una realidad que implementar una democracia participativa en sustitución del sistema de representación política perjudicaría nuestro sistema político más de lo que beneficiaría.

La implementación de la democracia participativa, en sociedades como la nuestra, es un proceso que no sólo depende de cambios legislativos, sino también del cambio de ver a la participación política, pues la cultura paternalista³¹ ha dejado en un estado de pereza política a la ciudadanía y se ha aceptado comúnmente la delegación de responsabilidades. Factores como la falta de exigencia de resultados a los representantes políticos y el hecho de que las decisiones se tomen unilateralmente, sin la sociedad, son retos a vencer.

Por lo anterior y para comprender la importancia de la democracia participativa, su necesidad y su aplicación en la práctica es necesario revisar el concepto de participación ciudadana.

1.2. Participación Ciudadana

“Lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos”

Mauricio Merino

Mauricio Merino dice que: “Para saber si un régimen es democrático, pues, hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos”³². Se

³⁰ Citado por GUGLIANO, Alfredo Alejandro, *op.cit.*, p. 153.

³¹ Se entiende como paternalismo: “...una política social, tendiente al bienestar de los ciudadanos y del pueblo, que excluye la directa participación de los mismos: es una política autoritaria y al mismo tiempo benévola, una actividad asistencial para el pueblo, ejercida desde arriba, con métodos puramente administrativos. Para expresar esa política, se hace referencia, con una analogía, a la actividad (benevolente) del padre hacia sus hijos *menores*” DICCIONARIO DE POLÍTICA, *op.cit.*, tomo II, pp. 1160-1161.

³² MERINO, Mauricio, *op.cit.*, pp. 26-27.

refiere a encontrar en un sistema democrático mecanismos de participación ciudadana más allá del sufragio y de los partidos políticos; aunque ambos tienen un papel importante al elegir a los representantes de una sociedad, después de este ejercicio resultan inútiles para evaluar, exigir, solicitar, sancionar y hasta premiar a los mismos, rompiendo la relación con la sociedad.

Sobre el término de participación ciudadana hay consenso, de manera amplia puede comprenderse como:

"...una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción de gobierno".³³

Es decir, la participación ciudadana gira en torno a la propuesta de soluciones posibles ante problemas y objetivos comunes de un grupo específico.

Para Nestor Vargas la participación ciudadana se refleja a partir 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"³⁴.

Es así como la participación ciudadana es institucionalizada, y esto es necesario para que el gobierno garantice la comunicación con los ciudadanos, dando certidumbre y seguridad jurídica a la sociedad, se trata de la creación de instrumentos, órganos y procedimientos claros y bien definidos, pero sobre todo aplicables.

³³ CELIS CHAGÚN, William, *et.al.*, "La incidencia de la participación ciudadana en la efectividad del Estado", *Anuario*, Universidad de Carabobo, Instituto de Derecho Comparado, Facultad de Derecho, tomo único, volumen 23, año 2000, Venezuela, p. 59.

³⁴ VARGAS SOLANO, Nestor, *et.al.*, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas", en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, IJ-UNAM, México, 2014, pp. 433-434.

La relación entre democracia participativa y participación ciudadana surge “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 sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno”³⁵. Este acercamiento de la ciudadanía con los asuntos de interés colectivo es necesario para que la democracia participativa funcione, y principalmente para ser impulsada por los actores políticos que tienen en sus manos la dirección de las decisiones.

La participación ciudadana puede identificarse a partir de dos características, la primera de ellas es un grupo de ciudadanos³⁶ y en segundo término, existe una coincidencia entre este grupo de ciudadanos que provoca que se aglutinen e intervengan en las decisiones y la solución de determinado problema. En consecuencia, la unión de ciudadanos organizados con una misma causa, buscan una solución, ya sea por la vía institucional o llevándola a cabo ellos mismos.

La participación es esencial en la democracia³⁷, es un fenómeno intuitivo, el humano al enfrentar un problema lo soluciona participando, en comunidad. En el caso de problemas relacionados con el gobierno, la participación de los ciudadanos es la forma de solucionar esos problemas. La participación parece tener la respuesta al problema de la democracia actual y su perfeccionamiento, pero comúnmente la teoría se desprende de la realidad y al querer aplicarla se encuentran varios problemas en la práctica. En este sentido, Mauricio Merino expresa lo anterior en dos frases: “no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran”³⁸ y “la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden <<formar parte>>

³⁵ *Íbidem*, p. 439.

³⁶ Así lo deja claro Merino al decir que: “...la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues solo se puede participar con alguien más; solo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.” MERINO, Mauricio, *op.cit.*, p. 9.

³⁷ ZICCARDI, Alicia, Los actores de la participación ciudadana, IIS, UNAM, México, 2003, p. 2.

³⁸ MERINO, Mauricio, *op.cit.*, p. 11.

de un propósito compartido”³⁹. Como se ha sostenido con anterioridad, es fundamental entender la dificultad que implica llevar a cabo la democracia participativa, pues la sociedad por diversos factores no participa en las actividades políticas⁴⁰. A pesar de ello, dice Milbrath, no es necesaria una muy alta participación de la sociedad para que la democracia funcione⁴¹, aunque se compromete la representatividad de las decisiones tomadas.

Por otro lado, desde el punto de vista del gobierno con relación a la participación ciudadana:

“...en la gran mayoría de los ejercicios referidos [a la participación ciudadana], se ha dejado a los ciudadanos al margen de la formulación efectiva de las políticas públicas limitando la posibilidad de que éstos puedan ejercer un auténtico control sobre la activación de la agenda pública y en la determinación de los temas que debieran incluirse”⁴².

Lo anterior se traduce en el límite que el gobierno ha marcado a los ciudadanos, es decir, si bien es cierto en ocasiones la opinión de la ciudadanía es tomada en cuenta, no existe una verdadera integración de esta en las decisiones de gobierno. Además, el control de la agenda gubernamental que mantiene, casi por completo el gobierno, da como resultado que él mismo decida las circunstancias en las que se discute y participa. Aunado a esta situación, el Estado ha mantenido controlada a la sociedad civil y con ello la posibilidad de oportunidad para organizarse y construir una cultura de participación más fuerte⁴³.

En nuestra sociedad estos problemas son visibles, a decir de Ernesto Casas: “...la falta de continuidad de los procesos participativos ha limitado sus efectos educativos lo que explica en gran medida la carencia de una cultura de la

³⁹ *Ibidem.*, p. 12.

⁴⁰ Más de la mitad de las personas encuestadas dijeron estar poco o nada interesadas en la política (35.0 y 19.1 por ciento respectivamente). Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

⁴¹ Citado y traducido por MERINO, Mauricio, *op.cit.*, pp. 39-40.

⁴² CASAS, Ernesto, *op.cit.*, p. 73.

⁴³ *Vid.* CELIS CHAGUIN, William, *et.al.*, *op.cit.*, p. 235.

participación en muchos países señaladamente en México”⁴⁴. La discontinuidad de estos procesos participativos, donde nacen unos por periodos cortos, o para proyectos o actividades específicas, siguen provocando que la participación ciudadana no se consolide en la cultura política colectiva⁴⁵, lo mismo ha sucedido en la Ciudad de México, como se expone más adelante. El mismo Casas, establece tres temas que un sistema democrático debe cuidar para lograr la implementación de la participación ciudadana de manera plena y funcional⁴⁶:

Organizativa	La conformación de un entramado organizativo desde el gobierno Generalmente, una oficina de participación ciudadana que <i>focaliza</i> el flujo de demanda
Normativa	A partir de un instrumento legal que regula los mecanismos de relación entre el ciudadano y el gobierno (Leyes de participación ciudadana)
Racional	La interacción entre representantes y representados, a fin de fomentar el asociacionismo Como punto medular, la calidad y cantidad de información

Los procesos participativos están vinculados con las disposiciones jurídicas, ya que puede existir una organización y participación de la sociedad relacionada con una causa en particular, pero no una plataforma jurídica que de forma y certidumbre a dicha participación. La regulación jurídica es la base del actuar del aparato gubernamental para promover y llevar a cabo la participación ciudadana, al mismo tiempo protege el derecho de la ciudadanía a incidir en las decisiones que le afectan directamente y más cuando no están justificadas o estas se encuentran sesgadas a partir de intereses personales. En un primer momento, la aplicación formal de la participación ciudadana depende directamente del derecho, ya que este dicta su aplicación en la sociedad.

⁴⁴ CASAS, Ernesto, *op.cit.*, p. 71.

⁴⁵ Según Jaqueline Peschard la Cultura Política son: “Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política”. PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, IFE, México, 2001, p. 9.

⁴⁶ Tabla elaborada a partir de CASAS CÁRDENAS, Ernesto, *op.cit.*, pp.65-66.

1.3. La Participación Ciudadana Normativizada

La participación ante instituciones gubernamentales es más complicada si no existen mecanismos, procedimientos u órganos que regulen y protejan, le den seguridad jurídica y garanticen su ejercicio.

Si bien es cierto, una organización de ciudadanos improvisada, no reconocida por la ley, puede lograr una incidencia en las acciones de gobierno; los canales se tornan difíciles de abrir y el proceso puede ser tardado, hacerse menos ágil, o depender de múltiples factores.

El derecho ha creado figuras para poder ejercitar la participación ciudadana de manera formal, justificados a partir de la democracia directa o semi-directa: “Los medios jurídicos que tienen por objeto realizar acciones tendientes a configurar el estado democrático de un gobierno, se pueden integrar por procedimientos de democracia directa o semi-directa, según su forma de ejercicio”⁴⁷. Ahora basta decir que en nuestro país es posible encontrar a nivel federal, estatal y municipal leyes y reglamentos que regulan la participación ciudadana, esto es, mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular; procedimientos de registro de candidatos independientes; asambleas y comités vecinales, comisiones municipales, etcétera. De manera formal, pueden dividirse a los mecanismos de participación ciudadana en dos grandes grupos: los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana.

1.3.1. Órganos de Representación Ciudadana

Dentro de las formas de participación ciudadana se encuentran los órganos de participación ciudadana⁴⁸ que se integran por la misma ciudadanía. Aunque estos órganos parecen una contradicción, pues el objetivo principal de la participación ciudadana, y de sus mecanismos, es la participación directa de la ciudadanía, como se analiza más adelante permiten que las decisiones se tomen desde los

⁴⁷ HUERTA OCHOA, Carla, Los procesos de participación ciudadana, TEDF, México, 2009, p.40.

⁴⁸ Con múltiples denominaciones y variantes en sus objetivos, integración, jurisdicción y facultades. Comités Ciudadanos, Comités Vecinales, Comités de Participación Ciudadana, Juntas de Mejoramiento, Cabildos, Consejos Consultivos, entre otros.

núcleos más pequeños de la sociedad, se pretende que los ciudadanos que los integran tengan intereses en común, puedan llegar a consensos y así sea representada la voluntad de la colectividad.

El término órgano, es estrictamente biológico y se refiere a la: “Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo”⁴⁹. Cuando su utilización se emplea en el campo de las ciencias sociales, su significado cambia. Al respecto, George Jellinek dice que:

“...toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órganos de la misma”⁵⁰.

Entendamos entonces por órgano al conjunto de individuos asociados que logran consensuar una voluntad común. El órgano representa a sus integrantes gracias al proceso interno de discusión y consenso. Los órganos de representación ciudadana, a partir de la legislación del Distrito Federal, son definidos como:

“...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”.⁵¹

Es decir, los órganos de representación ciudadana sirven para mantener una comunicación entre los habitantes de una estructura territorial determinada y mantener su organización. Además, parece importante hablar del fortalecimiento del “desarrollo de una cultura ciudadana” porque a partir de lo anterior nace una

⁴⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *op.cit.*, tomo VI, letras L-O, p.329.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ VARGAS SOLANO, Néstor, *et.al.*, *op.cit.*, p. 453.

maquinaria capaz de mantenerse a sí misma, ya que gracias a la participación en estos órganos se fomenta la cultura ciudadana y la cultura ciudadana a su vez fomenta la participación ciudadana, lo que provoca un círculo virtuoso que incentiva la participación y la toma de decisiones políticas por la ciudadanía.

Como se mencionó, la participación ciudadana se institucionaliza a partir del derecho, es decir, por medio de normas jurídicas que regulan el funcionamiento de mecanismos de participación. Por lo anterior, se encontraran leyes que regulen estos mecanismos, estos pueden regularse en leyes de participación ciudadana que aglutinan varios de ellos o dedicarse a un mecanismo específico, incluso ubicados en leyes electorales o en materia de seguridad pública.

1.3.2. La Experiencia Jurídica de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas

Es importante resaltar que a nivel federal no existe una ley de participación ciudadana, si bien existe la Ley Federal de Consulta Popular, relacionada con un instrumento de participación, su regulación no va más allá. En cambio en las entidades federativas existen algunas leyes de participación ciudadana, y en otros casos leyes que regulan uno o varios mecanismos u órganos de participación ciudadana, lo que es una buena noticia porque a pesar de que la Constitución no lo ordena expresamente, es un logro que las entidades tomen la iniciativa y que continúe a la alza⁵².

En nuestro país existen 22 leyes de participación ciudadana, en 4 estados existen leyes que regulan alguno de los mecanismos de participación ciudadana, sin que la ley se denomine de “participación ciudadana”; en el caso de Chiapas, los mecanismos de participación ciudadana se encuentra regulada en el Código de Procedimientos y Reglas Electorales. El caso de Chihuahua y el Estado de México es particular, ya que ambos estados contemplan la participación ciudadana sólo en materia de prevención de la violencia y delincuencia, incluso

⁵² Tan sólo en el periodo de elaboración de la presente investigación, fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana de Hidalgo y Nuevo León.

ambas leyes tienen el mismo nombre: “Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana”. En el mismo sentido, los estados de Hidalgo, Nuevo León y San Luis Potosí, cuentan con una figura llamada: “Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material”, reguladas por leyes estatales específicas. Lo que parece muy interesante, es que las leyes de Nuevo León y San Luis Potosí fueron publicadas en 1953 y 1958 respectivamente, y la de Hidalgo en 1978, lo que comprueba que incluso antes del discurso actual de la democratización de la política y de sus decisiones, ya existían mecanismos de participación ciudadana. Campeche y Puebla son los únicos estados que no regulan, de alguna u otra manera, mecanismos de participación ciudadana.

En la tabla 1 se observa la entidad federativa, el nombre de la legislación, la fecha de publicación en el periódico o gaceta oficial de cada entidad, y los instrumentos y órganos de participación ciudadana que se encuentran regulados⁵³.

La tabla 1 da un panorama de la participación ciudadana en el país, y puede notarse la importancia que cada estado ha dado al tema. A partir del año 2000 comenzó la tendencia de publicar leyes de participación ciudadana, en este sentido el Distrito Federal puede considerarse pionero, ya que después de la reforma política de octubre de 1993 en la que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue la primera entidad que publicó una Ley de Participación Ciudadana en el año de 1995.

⁵³ Tabla elaborada a partir de la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm> y la consulta de las respectivas páginas del congreso de cada estado de la República. Periodo de consulta del 20 de noviembre de 2015 al 25 de diciembre de 2015, verificación de la información 28/04/2016.

Tabla 1

Estado	Nombre de la legislación	Fecha de publicación	Instrumentos de participación ciudadana	Organos de representación ciudadana
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	1 de septiembre de 2008	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	
Baja California	Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California	16 de febrero de 2001	Referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana y consulta popular	
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	10 de julio de 2000	Referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana	
Campeche	No tiene ley, ni regula mecanismos de participación ciudadana			
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	16 de noviembre de 2001	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta popular, colaboración comunitaria y audiencia pública	Consejos de participación ciudadana y consejos de participación comunitaria
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	22 de enero de 2000	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana	27 de agosto de 2008	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana y audiencia pública	Consejos de participación y colaboración ciudadana
	Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas	22 de junio de 2011		Asamblea de barrios
Chihuahua	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	10 de abril del 2012		Comités de participación
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	27 de mayo de 2010	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	Comité ciudadano, consejo ciudadano, consejo del pueblo, representante de manzana
Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	20 de septiembre de 2012	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular	
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	22 de octubre de 2002	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y referéndum constitucional	

Estado	Nombre de la legislación	Fecha de publicación	Instrumentos de participación ciudadana	Órganos de representación ciudadana
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	4 de julio de 2008	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública y recorridos del presidente municipal	Asambleas ciudadanas, comité ciudadano y consejo ciudadano
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo	16 de febrero de 2015	Iniciativa popular, consulta popular y audiencia pública.	
	Ley Reglamentaria de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material	16 de agosto de 1978		Junta de mejoramiento moral, cívico y material
Jalisco ⁵⁴	Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco	16 de agosto de 2014		Agrupaciones y el Comité para el Fomento y participación de las organizaciones de la sociedad civil
Estado de México	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México.	17 de julio de 2013		Consejo ciudadano y comité de participación
Michoacán	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	24 de enero de 2012	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	5 de marzo de 2014	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	Consejo estatal de participación ciudadana
Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	22 de diciembre de 2012	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	
Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León	20 de abril de 2016	Aún no hay información	Aún no hay información
	Ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado de Nuevo León	23 de diciembre de 1953		Juntas de mejoramiento moral, cívico y material
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca	17 de agosto de 2012	Plebiscito, referéndum, revocación de mandato y audiencia pública	Cabildo en sesión abierta y consejos consultivos ciudadanos

⁵⁴ En el caso de Jalisco, actualmente el diputado Pedro Kumamoto, del distrito de Zapopan, ha realizado mediante la Comisión de Participación Ciudadana foros y trabajos para publicar la primera Ley de Participación Ciudadana del estado.

Estado	Nombre de la legislación	Fecha de publicación	Instrumentos de participación ciudadana	Órganos de representación ciudadana
Puebla	No tiene ley ni regula mecanismos de participación ciudadana			
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	19 de agosto de 2012	Plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana	
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	10 de diciembre de 2010	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	10 de mayo de 2008	Referéndum y plebiscito	
	Ley para la integración y Funcionamiento de las Juntas y Comités de Mejoramiento Moral, Cívico y Material	19 de octubre de 1958		Juntas y comités de mejoramiento moral, cívico y material
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	10 de agosto de 2012	Referéndum, plebiscito e iniciativa popular	
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	1 de julio de 2011	Referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta vecinal, consulta popular, presupuesto participativo, agencias de desarrollo local y legislador joven	Comités de participación ciudadana
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	30 de septiembre de 2006	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	6 de septiembre de 2006	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública e recorridos del presidente municipal	
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana	12 de mayo de 2009	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta popular	Voz ciudadana en el cabildo
Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	19 de octubre de 2000	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	28 de junio de 2014	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	7 de septiembre de 2001	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	

También es evidente que algunos estados no consideran importante la regulación de la participación ciudadana dada la gran gama de combinaciones y carencias que tiene nuestro mapa jurídico nacional. Por ejemplo, es común encontrar dentro de estas leyes mecanismos de participación ciudadana que se han generalizado, como lo son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana (popular) y la consulta popular⁵⁵; aunque no es posible decir lo mismo acerca de los órganos de representación ciudadana, pues estos no son tan recurridos en las legislaciones estatales, sólo Coahuila, Chiapas, el Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala han integrado este tipo de figuras en su legislación.

Es interesante el hecho de que Jalisco y Nuevo León no cuenten con una ley especializada en materia de participación ciudadana, tomando en cuenta que estos estados tienen, después del Distrito Federal, las ciudades más importantes y pobladas de nuestro país: Monterrey y Guadalajara. Al mismo tiempo, puede notarse que la regulación jurídica en la materia es mucho más robusta en el Distrito Federal que en cualquier otra entidad, aunque la cantidad de mecanismos no siempre representa la calidad en funcionamiento de los mismos. Por ubicación geográfica no se puede inferir una zona del país que regule más mecanismos de participación que otra, parece haber una distribución heterogénea de las regulaciones en la materia.

De cualquier forma, se puede determinar que existe una tarea pendiente, tanto a nivel federal, como estatal, sobre la regulación de instrumentos y órganos de representación ciudadana. Por lo pronto, los gobiernos estatales que cuentan con leyes de participación ciudadana, tienen la tarea de fomentar la utilización de estos mecanismos, de educar a la ciudadanía y darle continuidad a los ejercicios participativos, pues no sólo se trata de publicar una ley, sino de darle seguimiento y promoción.

⁵⁵ El referéndum y el plebiscito son regulados en 25 entidades, mientras que la iniciativa popular o ciudadana en 24 de ellos y la consulta popular en sólo 12.

1.4. El Comité Ciudadano

Una comisión, dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es el “Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico”⁵⁶. Por extensión, un comité es el encargado de realizar una acción o tarea en nombre de otros.

Por otro lado, se entiende como ciudadanía al “vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado”⁵⁷, es decir, el conjunto de personas cuyo vínculo individual, tanto política como jurídicamente, tiene relación específica o no con el Estado, en este caso con el Distrito Federal.

El comité ciudadano se encuentra definido en el artículo 91 de la Ley de Participación Ciudadana como “el órgano de participación ciudadana de la colonia”. La colonia, al ser una organización poblacional pequeña con características sociales, económicas y culturales más o menos homogéneas, logra una cohesión de forma más fácil y natural en la que los ciudadanos pueden organizarse⁵⁸.

De manera particular, la Ley de Participación Ciudadana⁵⁹ en su numeral 5, enuncia cuáles son los órganos de representación ciudadana:

- I. El Comité Ciudadano,
- II. El Consejo Ciudadano,
- III. El Consejo del pueblo, y

⁵⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=Comit%C3%A9> 21/01/2016.

⁵⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *op.cit.*, tomo II, letras C-CH, p.100.

⁵⁸ A la pregunta “¿a quién recurre primero cuando hay un problema político en su comunidad?” los entrevistados respondieron que a sus “vecinos” en un 16.2 por ciento y a los “líderes de la colonia o barrio” en un 16.2 por ciento siendo las menciones más altas. En el mismo sentido a la pregunta “¿a quién recurre primero cuando hay que mejorar el lugar donde vive?” los entrevistados volvieron a responder que a sus “vecinos” en un 24.6 por ciento y a los “líderes de la colonia o barrio” en un 24.6 por ciento, lo que deja ver el nivel de importancia del ámbito vecinal, traducido en la colonia o el barrio, para la organización política y de solución de problemas en nuestro país. Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

⁵⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

IV. El Representante de manzana.

Son cuatro los órganos de representación ciudadana, cada uno de ellos cuenta con ciertas características y atribuciones específicas que los diferencian de sus similares, además en ocasiones también puede relacionarse entre sí y con los instrumentos de participación que también regula la Ley de Participación Ciudadana, como será analizado más adelante.

El comité ciudadano puede considerarse como un mecanismo donde el consenso y el bien común arropan su objetivo, lo legitiman y lo hacen funcionar, esto se debe a que todos sus integrantes son iguales y recurren a él para solucionar problemas y tomar decisiones, ambos comunes. Está integrado por ciudadanos de las colonias de la ciudad, siendo su objetivo principal el tomar decisiones en ese pequeño núcleo de la organización, llamada colonia y es un intermediario entre los ciudadanos y el Gobierno del Distrito Federal, para entablar el diálogo, la interlocución y cooperación entre estos dos actores. Esta institución jurídica se ha creado a partir de la necesidad de regular las demandas ciudadanas y de participación ciudadana; de esas organizaciones vecinales, coloniales o de algún rubro que han surgido espontáneamente, con un mismo objetivo. Estos cúmulos sociales que buscan darle solución a conflictos inmediatos, sirven como base organizativa de la sociedad.

Pero su surgimiento, y el de los mecanismos de participación ciudadana en general no pueden comprenderse sin recurrir a los antecedentes del sistema político que el Distrito Federal ha vivido, lo que se aborda a continuación.

CAPÍTULO SEGUNDO. LOS ANTECEDENTES DEL COMITÉ CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal

Los derechos políticos que poseen los ciudadanos del Distrito Federal en la actualidad y que son considerados fundamentales para que un gobierno se considere democrático, existen de manera reciente y siguen en evolución, de hecho son más recientes que en cualquier entidad federativa⁶⁰.

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 es considerado el origen, tanto política como socialmente, del movimiento en las redes sociales y la cultura política de la capital del país⁶¹. Este y otros factores provocaron las reformas en materia política para el Distrito Federal, a los artículos 44 y 122 de la Constitución Política⁶². Con esta reforma los habitantes del Distrito Federal obtuvieron varios derechos; primero de elegir a los 40 integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁶³ y tres años más tarde, el 22 de agosto de 1996 a través de otra reforma al mismo artículo 122, de elegir por primera vez, por medio del sufragio universal, libre, directo y secreto, al titular del poder ejecutivo

⁶⁰ “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*” VARGAS SOLANO, Nestor *et. al.*, *op.cit.*, p. 439.

⁶¹ “Un punto de quiebre fueron los sucesos del 19 y 20 de septiembre de 1985, cuando los habitantes generaron redes de ayuda y de movilización ciudadana. El resultado se reflejó en 1987, cuando el Congreso de la Unión crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como un órgano con funciones limitadas.” ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, “La Ley de Participación Ciudadana: derechos, responsabilidades e indiferencias”, en ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés (coord.), Crónica de una elección: El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal, Tirant lo Blanch, México, 2013, p. 20.

⁶² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

⁶³ Antecedente inmediato de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

en el Distrito Federal. Con estas dos reformas comenzó la construcción de una democracia que aún hoy no está consolidada⁶⁴.

En un primer acercamiento, la democracia representativa en el Distrito Federal es relativamente nueva. A pesar de las limitaciones de autonomía política que el Distrito Federal ha tenido en relación con la federación, en su historia existieron figuras jurídicas que pueden considerarse antecedentes de los mecanismos de participación ciudadana actuales. A diferencia de lo que sucedió en el resto del país, en la ciudad de México el proceso de democratización comenzó al revés; primero existieron mecanismos de participación ciudadana diferentes al voto, y después llegó la democracia representativa a través del voto.

Los mecanismos de los que se habla, comenzaron a funcionar desde la década de los setentas a través de órganos de consulta integrados por la ciudadanía, que tuvieron características y funciones similares a mecanismos de la actualidad. El estudio de la evolución de estos órganos de participación ciudadana permite medir su crecimiento, cambios y finalidades, para poder comprender por qué los mecanismos de participación en la actualidad funcionan así y en particular los Comités Ciudadanos.

2.2. Los Antecedentes del Comité Ciudadano en la Legislación del Distrito Federal

El Distrito Federal estuvo bajo la completa dirección del Presidente de la República y el Congreso de la Unión hasta hace algunas décadas. Es hasta los años setentas que los habitantes del Distrito Federal comienzan a tomarse en cuenta, e inició la apertura que dio paso a la participación de los habitantes de la ciudad en los problemas de su comunidad. La legislación de aquel tiempo inició la participación ciudadana por medio de órganos vecinales, estos fueron: las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo.

⁶⁴ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal todavía es modificado por el Congreso de la Unión, según el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además el Distrito Federal aún no tiene una Constitución Política propia, ni es considerado un estado libre y soberano, por lo anterior no puede decidir su organización interna por completo. Al respecto el 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma política que culminara con la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México.

2.2.1. Las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de 1970⁶⁵

El antecedente más antiguo de un órgano integrado por ciudadanos, y parecido al Comité Ciudadano, son las Juntas de Vecinos, estas eran definidas según el artículo 3 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como “auxiliares en el desempeño de las funciones del Jefe del Departamento”. Cada delegación tenía una Junta de Vecinos (artículo 14), con sesiones mensuales (artículo 16) e integradas por un mínimo de veinte miembros, quienes duraban sólo tres años en el cargo y sin posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato. Para ser miembro de una Junta de Vecinos era necesario cumplir con cinco requisitos: ser ciudadano mexicano, mayor de dieciocho años, con plenos derechos; residir en la delegación respectiva; y no hallarse en algún puesto, político o del servicio público⁶⁶, lo anterior según el artículo 15. Por otra parte, el ejercicio de los miembros de las Juntas de Vecinos era honorífico, esto quiere decir que no recibían pago por el ejercicio de sus funciones (artículo 25).

Sin embargo, un punto que puede considerarse débil se encontraba en el procedimiento de integración de las mismas, pues el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos prácticamente sujetaba el funcionamiento y la designación de los miembros a consideración del delegado y el Jefe del Departamento. En primer término, el artículo 5 facultaba al respectivo delegado a elegir a los integrantes de las Juntas con base en un criterio viciado y subjetivo: “respecto de los vecinos más destacados de la misma, seleccionará entre éstos a quienes podrán integrar la Junta de Vecinos de la Delegación”. El procedimiento de designación continuaba cuando el delegado presentaba los nombres de los vecinos (junto a las características y notas que justificaran su propuesta) al Jefe del Departamento, este podía pedir la revisión o reconsideración de los candidatos o aprobarlos. Si no había objeción, el delegado tenía la obligación de

⁶⁵ Órganos creados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970 y complementada con el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1972.

⁶⁶ La prohibición dejaba fuera a funcionarios, miembros de cuerpos oficiales o de la milicia y a personas en ejercicio de un cargo de elección popular.

registrar el nombramiento ante las Oficinas del Consejo Consultivo del Distrito Federal, lo anterior según el numeral 6 del mismo Reglamento.

Juzgando la forma de integración no se logró la suficiente objetividad, ni el ejercicio de representación vecinal que tenía como objeto aquel órgano. Las atribuciones que tenían las Juntas de Vecinos eran amplias, iban desde informarse, proponer y sugerir sobre los servicios públicos, además de dar aviso de los obstáculos en trámites administrativos a los delegados, también podía opinar sobre los monumentos, ruinas, sitios históricos, edificios y lugares públicos; por otra parte podían fungir como interlocutores entre vecinos inconformes y los delegados, también podían proponer la modificación o creación de reglamentos gubernativos y de policía. En general, puede decirse que fueron pensadas para ser un interlocutor entre el gobierno y los habitantes de la ciudad (artículo 17), para que los delegados y el Jefe del Departamento supieran la opinión de los ciudadanos y las problemáticas existentes en las delegaciones, y poder darles solución.

A la par de las Juntas de Vecinos, se encontraba el Consejo Consultivo que también era un órgano de colaboración y auxiliar en la función del Jefe de Departamento, (artículo 3 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970). El Consejo era integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos (artículo 18) y este órgano fungía como un canal de quejas ciudadanas, entre otras cosas también tenía la capacidad de proponer modificaciones en la administración del Distrito Federal, en sus leyes y sus reglamentos. El Consejo contaba más o menos con las mismas atribuciones que las Juntas de Vecinos pero con un carácter más estrecho, especialmente con el Jefe de Departamento del Distrito Federal, palabras como proponer, emitir, opinar, participar, coordinar y algunos sinónimos, eran utilizados para describir las funciones de esta figura.

En ambos órganos de participación ciudadana resalta la intervención de las autoridades, sobre todo en la integración de las Juntas de Vecinos. Por otro lado, cabe aclarar que las propuestas, opiniones y dictámenes de estas figuras no eran vinculantes para ninguna autoridad del Distrito Federal (artículo 26), además

como lo dice Rosa Ynés Alacio “[el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos] tuvieron poca valía en las acciones de gobierno”⁶⁷.

2.2.2. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes de 1978

En 1978 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal⁶⁸ y su Reglamento⁶⁹. En la Ley Orgánica se dedicaba un capítulo entero a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, el capítulo V aunque sólo contenía siete artículos, abonaba a la evolución de la participación vecinal con dos nuevos órganos de colaboración ciudadana: los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, que compartían el espacio con los aún vigentes Consejos Ciudadanos y Juntas de Vecinos.

Es la primera vez que la Ley Orgánica calificaba a estos órganos como ciudadanos y ya no sólo como vecinales. Con la incorporación de estas dos figuras, la organización se focalizó hacia estructuras sociales más pequeñas, buscando incluir desde el núcleo más simple y pequeño, territorialmente hablando que era la manzana; hasta el más grande y complejo, que era la delegación (véase esquema 1):



La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 ordenaba que en cada manzana se integrara un Comité de Manzana; que en cada “colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional” los Comités de Manzana formaran una Asociación de Residentes; que en cada Delegación de la ciudad se formara una Junta de Vecinos “con la participación de las asociaciones de residentes” y

⁶⁷ ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, *op.cit.*, p. 19.

⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1979.

finalmente; la conformación del Consejo Consultivo con los presidentes de las Juntas de Vecinos (artículo 45). El cargo de los miembros de los Comités de Manzana, de las Asociaciones de Residentes y de las Juntas de Vecinos seguían siendo honorarios (artículo 50) y el procedimiento de integración de las Juntas de Vecinos se democratizó gracias a la creación de los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, ya que los primeros eran integrados por medio de elección popular, por medio del sufragio, y tomándose de esta figura a los integrantes de las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos, hasta llegar al Consejo Ciudadano⁷⁰. En la tabla 2 se simplifican las características de cada órgano de colaboración vecinal⁷¹:

Tabla 2

Órgano de colaboración y ciudadana	de vecinal	Unidad territorial de integración	Forma de integración	de Estructura interna	Duración en funciones
Comités de manzana		Manzana	Por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales	Un jefe de Manzana, un secretario y tres vocales, como mínimo	Los integrantes fungían durante un periodo de tres años y no podían ser electos para el periodo inmediato siguiente.
Asociaciones de residentes	de	Colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional	Con los Jefes de Manzana de cada Colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional que existiera en la Delegación	Cada Asociación de Residentes erigía su directiva. Tenían un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo.	Los integrantes fungían durante un periodo de tres años y no podían ser electos para el periodo inmediato siguiente.
Juntas de vecinos		Delegación	Por todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes de la Delegación	Tenían una directiva integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, como mínimo. Electos en asamblea llevada a cabo por todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes. El Secretario de la Junta de Vecinos suplía las ausencias del Presidente;	Los integrantes fungían durante un periodo de tres años y no podían ser electos para el periodo inmediato siguiente.
Consejo consultivo		Todo el Distrito Federal	Por los presidentes de las Juntas de Vecinos	No se especifica en la Ley	Los integrantes fungían durante un periodo de tres años y no podían ser electos para el periodo inmediato siguiente.

⁷⁰ Aunque este proceso de integración en realidad era una apuesta muy grande y arriesgada, porque si la integración de los Comités de Manzana no era cuidada, automáticamente fallaban los demás órganos de colaboración vecinal.

⁷¹ Tabla elaborada a partir del artículo 50 del Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1979.

Ni en la Ley Orgánica, ni en el Reglamento del Departamento del Distrito Federal, son bien definidas las facultades de los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, aunque puede deducirse que su principal función era la canalización y organización, primero a nivel manzana y después a nivel colonia para hacer funcionar a las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo. En general, las funciones de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo se mantuvieron iguales que las otorgadas desde la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970.

Desde la década de los setentas comenzó a vislumbrarse un intento por hacer participar a la población del Distrito Federal en la solución de los problemas en los que sólo ellos podían opinar y aunque realmente los ciudadanos de aquel tiempo no llegaron a incidir en las decisiones políticas de la ciudad, fue un comienzo al menos en materia jurídica. La estructura piramidal de funcionamiento de los órganos de representación ciudadana aún puede reconocerse en la actualidad.

2.3. Las Leyes de Participación Ciudadana

Con la reforma política de 1993 y el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que después se convertiría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comenzó una etapa de cierta independencia legislativa, este órgano legislativo comenzó a dar solución a los problemas y necesidades de la ciudad de manera directa. Derivado de lo anterior, hasta la fecha se han publicado tres leyes en materia de participación ciudadana, la primera en el año de 1995; la segunda en 1998; y la tercera, que aún está vigente, en el 2004.

2.3.1. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995

En 1995 fue publicada la primera Ley de Participación Ciudadana de la ciudad⁷², la cual dedicaba dos de sus tres títulos a los órganos de participación ciudadana. El Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos desaparecieron, en su lugar fue creado el Consejo de Ciudadanos.

⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

Este Consejo de Ciudadanos era definido, según el artículo 35 de esa ley como un interventor en “la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes”. Su integración se realizaba mediante el voto libre y directo de los ciudadanos según el artículo 35.

El artículo 36 dictaba los requisitos para ser Consejero que eran básicamente cuatro: ser ciudadano del Distrito Federal, con plenos derechos; estar viviendo en el área vecinal y dentro de la delegación correspondiente al menos dos años antes de la elección; no haber sido condenado por delito intencional (doloso); y no haber sido servidor público de confianza, en la delegación correspondiente, al menos tres meses antes de la elección.

El Consejo contaba con una directiva integrada por un mínimo de cinco miembros⁷³ y un pleno, conducido por el presidente de la misma directiva, la cual duraba seis meses en funciones según el artículo 117. El número de integrantes dependía del número de habitantes de la delegación⁷⁴, sus integrantes eran renovados cada tres años, además los Consejeros no podían ser electos para el período inmediato (artículo 37).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno de 1994⁷⁵ establecía las funciones de estos Consejos, lo que se muestra en la tabla 3⁷⁶:

Tabla 3

Primero.- Estaban facultados para “aprobar, supervisar y evaluar” los planes anuales delegacionales en materia de seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, parques y jardines, alumbrado público, pavimentación y bacheo,

⁷³ Un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos vocales.

⁷⁴ Por cada 100,000 habitantes de la delegación había 15 Consejeros; por cada 50,000 habitantes que excedieran los 100,000 habitantes, había un Consejero extra. En todo caso, a cada delegación le correspondía, por lo menos 15 Consejeros (artículo 57, fracción III de la Ley de Participación Ciudadana de 1995)

⁷⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 julio de 1994.

⁷⁶ Tabla elaborada a partir del artículo 129, fracciones I, II y IV del Estatuto de Gobierno de 1994.

recreación, deporte y esparcimiento, construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y mercados. Estas funciones eran vinculatorias, las autoridades delegacionales estaban obligadas a cumplir los requerimientos que les hiciera este órgano.

Segundo.- El Consejo de Ciudadanos servía como canal de quejas y denuncias ciudadanas en relación con el ejercicio de servidores públicos, ministerios públicos y los cuerpos de seguridad. El Consejo tenía la facultad de llamarlos ante su pleno y canalizar las denuncias a las autoridades correspondientes para llevar a cabo el proceso sancionador correspondiente.

Tercero.- Por último, resalta el papel del Consejo como intermediario entre el Delegado y los habitantes de la delegación para el planteamiento y solución de problemas comunes como la atención a problemas prioritarios por medio del presupuesto delegacional, la propuesta de mejoras en servicios públicos; en equipamiento y obras; y en materia de seguridad pública. “En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles”.

Sus sesiones ordinarias estaban previstas quincenalmente y las extraordinarias cuando fuera necesario, además era obligatorio quórum para que las sesiones fueran válidas, según el artículo 120. El Delegado tenía la obligación de participar en las sesiones del Consejo (artículo 121).

Según el artículo 124 su estructura interna funcionaba a partir de seis grupos de trabajo, en los temas de seguridad pública y protección civil; uso del suelo; educación, recreación, deporte y esparcimiento; limpia y agua potable; equipamiento urbano; y gestoría y quejas, aunque también era posible crear grupos de trabajo temporales que considerara relevantes el Consejo (artículo 125).

En relación con los consejeros, podían ser removidos de su cargo por inasistencia sin justificación a más de tres sesiones; por pretender u obtener lucro

por realizar sus funciones en el Consejo; incumplir sus funciones o dejar de cumplir los requisitos de elegibilidad (artículo 141).

La “compensación económica” que se otorgaba a los consejeros por asistir a las sesiones ordinarias del pleno, es algo que no había sucedido y que no se volvería a repetir hasta nuestros días. Esta compensación se tomaba del Presupuesto Anual de Egresos del Distrito Federal (artículo 115).

Sin duda, el procedimiento de integración de los Consejos es de lo más complejo, lo que se ve reflejado en el esquema 2.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995 dedicaba sólo seis artículos a los demás órganos de representación vecinal, ¿por qué casi la mitad de la ley estaba dedicada a los Consejos de Ciudadanos y los otros órganos de representación vecinal parecían minimizados? El artículo 144 aclara esta pregunta:

“Los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional son órganos de representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos.”

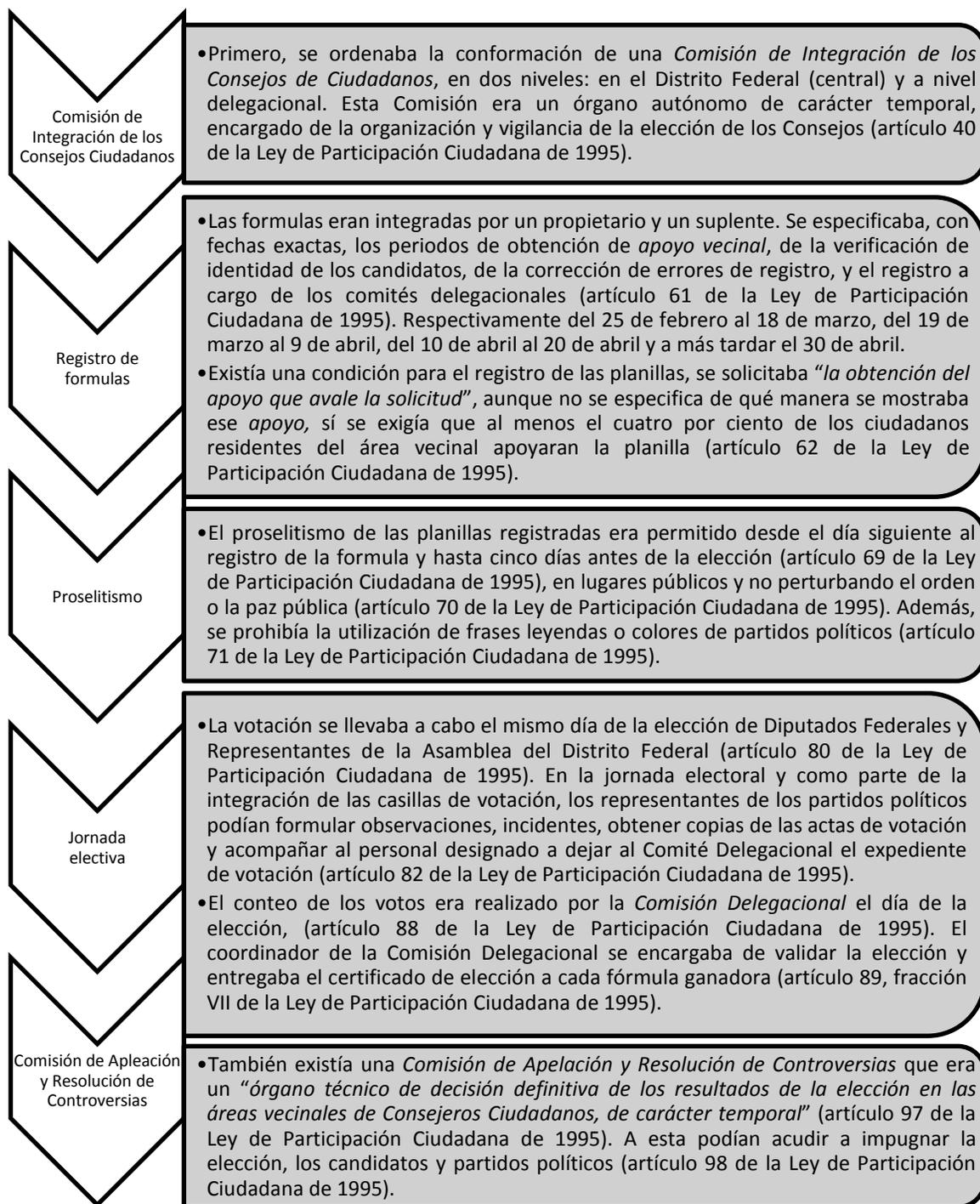
Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes funcionaban como canal de quejas y denuncias de la ciudadanía del Consejo.

Según el artículo 145, para ser Integrante de los Comités de Manzana o miembro de las Asociaciones de Residentes sólo se necesitaba ser ciudadano del Distrito Federal y residir en la manzana, colonia, barrio o unidad habitacional correspondiente.

Por una parte, los Comités de Manzana eran elegidos en una asamblea por el método de mayoría simple, mientras que la integración de las Asociaciones de Residentes dependía de los Comités de Manzana, estas últimas se formaban por

una directiva con un presidente y dos vocales, lo anterior según el numeral 146 de la misma ley.

Esquema 2



En general, todos los integrantes de los órganos de participación ciudadana (Consejo de Ciudadanos, Comités de Manzana y Asociación de Residentes) duraban tres años en el cargo y no podían ser reelectos, al menos en el periodo inmediato, según el artículo 147.

Según el artículo 150, estos órganos de participación se encontraban relacionados y en constante comunicación, por ejemplo, la Asociación de Residentes se relacionaba con el Consejo de Ciudadanos por medio de su presidente, este era escuchado en el grupo de trabajo del Consejo. Los temas sobre los que este presidente podía ser escuchado eran: la gestión de necesidades; supervisiones de obras o condiciones de servicios públicos; consulta sobre programas, proyectos y actos de autoridad.

Cabe resaltar que la intervención de los partidos políticos en el procedimiento de elección y conformación de los Consejos de Ciudadanos no se encontraba prohibida, al contrario como se dijo, estos contaban con la facultad de solicitar la revisión y en su caso impugnar los resultados de las elecciones de los Consejos, con lo cual su incidencia en el funcionamiento e integración de los Consejos de Ciudadanos resulta permitida. También resalta la remuneración que los consejeros recibían, lo que pudo haber incentivado la participación en las sesiones del Consejo, pero al mismo tiempo alimentar intereses económicos, más que de participación ciudadana. Por último, resalta la desvinculación entre el titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal y el Consejo de Ciudadanos, que puede verse como un retroceso.

En general la Ley de Participación Ciudadana de 1995 fue innovadora, sobre todo buscó una manera objetiva y autónoma de elegir a los consejeros ciudadanos; aunque también es notoria la interrupción de figuras que habían estado vigentes en la ciudad por casi dos décadas. Las facultades de estos órganos ya no se limitaban a informar, sino que ahora evaluaban programas delegacionales en materias específicas e incluso se podía incidir en procedimientos disciplinarios de servidores públicos.

2.3.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998

En diciembre del año 1998 fue publicada la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal⁷⁷ y junto con ella, el primer Código Electoral del Distrito Federal⁷⁸. La creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) marcaría una gran diferencia, ya que dio certidumbre a las elecciones, pero también a los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo a los recién creados Comités Vecinales.

Esta Ley de Participación Ciudadana concentraba a los órganos de representación en una sola figura: El Comité Vecinal. Esta nueva figura tenía como base de integración la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, a diferencia de los Consejos de Ciudadanos de 1995 que tenían como base la delegación.

Los Comités Vecinales, según el artículo 80 de la ley, servían para:

“...relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales [colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales correspondientes] para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”

En otras palabras, servían como vínculo entre las autoridades, delegaciones o la administración pública del Distrito Federal y los habitantes de la ciudad. La supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas eran su objetivo principal, sobre todo relacionadas con los servicios públicos y privados, seguridad pública y espacios públicos. Sus integrantes actuaban como informantes de las acciones de gobierno y en su caso convocaban a apoyarlas;

⁷⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

⁷⁸ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de enero de 1999.

además realizaban la promoción y educación en materia de participación ciudadana entre sus vecinos, lo anterior según el artículo 98 de la ley.

Según el artículo 82, para ser miembro del Comité se necesitaba ser ciudadano del Distrito Federal con plenos derechos; residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente por lo menos un año antes de la elección; no haber sido condenado por delito doloso; y no haber desempeñado ningún cargo público al menos seis meses anteriores al día de la elección. Por otro lado, la integración de los Comités Vecinales podía oscilar entre los 7 y los 15 integrantes, dependiendo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (artículo 87) quienes se mantenían en el cargo por un periodo de tres años (artículo 83). En este órgano regresa el carácter honorífico del cargo, a diferencia del Consejo de Ciudadanos de 1995.

Al interior, los Comités estaban organizados por medio de un pleno y algunas comisiones de trabajo (artículo 101), estas comisiones tenían la obligación de realizar consultas o asambleas dentro de sus espacios vecinales al menos dos veces al año y difundir sus resultados (artículo 102), los resultados de estas eran vinculantes para los Comités (artículo 100) lo que convertía a estas asambleas en el órgano real de decisión y un antecedente de las asambleas ciudadanas actuales.

La elección de los Comités se realizaba por medio del voto, libre, directo y secreto a través de un sistema de planillas. A diferencia de la Ley de Participación Ciudadana de 1995, se tomaba como referencia el padrón electoral para llevarla a cabo (artículo 88). Como se mencionó, la creación del IEDF resultó benéfica para el proceso de elección de los Comités Vecinales ya que este instituto se ocupó de ello. En materia de elección de los Comités, el Instituto Electoral tenía varias facultades, de manera general realizaba los catálogos y los cambios necesarios para organizar las colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales para hacerlo funcional (artículo 86); también tenía la tarea de expedir la convocatoria (artículo 89); de organizar las elecciones, a través de los consejos distritales (artículo 90). El Código Electoral del Distrito Federal otorgaba la facultad al

instituto de investigar los problemas relevantes que tuvieran que ver con los derechos de la ciudadanía relacionada la participación ciudadana (artículo 60); además de realizar el cómputo total y la declaración de validez de las elecciones de los Comités Vecinales (artículo 60); y de resolver, a través de su Consejo General, las controversias suscitadas en el proceso electoral en primera instancia, ya que las resoluciones del IEDF eran impugnables ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, lo anterior según el numeral 93 de la Ley de Participación Ciudadana de 1998.

Según el artículo 107 de la misma ley, los miembros del Comité podían ser removidos del cargo por la decisión de mínimo las dos terceras partes de su propio pleno. Las causas de remoción eran las de faltar injustificadamente a más de tres sesiones consecutivas; pretender u obtener lucro por las gestiones realizadas; incumplir con sus funciones y; dejar de cumplir algún requisito para ser miembro del Comité (artículo 106). También podían existir o uniese dos o más de dos Comités en una sola colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional con el objetivo de mejorar su funcionamiento (artículo 85).

Algunas innovaciones que hay que resaltar de la Ley de Participación Ciudadana de 1998 son que se prohibió, por primera vez, la intervención de los partidos políticos en el proceso de integración (artículo 94), aunque continuó la omisión de excluir a sus militantes o integrantes de cualquier nivel de dirección en su integración. Por otro lado, las delegaciones se encontraban obligadas a la capacitación de los integrantes de los Comités Vecinales; también a promover la participación ciudadana en general y responder a todas las solicitudes hechas por escrito (artículo 109). Otra innovación de esta ley fue la posibilidad de coordinarse con otros Comités Vecinales, por iniciativa de cada Comité o del Delegado (artículo 110), esta coordinación era instrumentada por medio de los plenos o de las comisiones de trabajo (artículo 111).

Tener sólo un órgano de representación ciudadana fue una buena manera de simplificar el funcionamiento y la organización vecinal, se comprobó que entre

más órganos de representación existían, mayor era la complejidad y más necesaria la disposición, tiempo y cantidad de ciudadanos para integrarlos.

Si se compara al Comité Vecinal con órganos como el Consejo Consultivo o la Junta de Vecinos, es notable la disminución de facultades y funciones, pero sobre todo es evidente que su objeto principal pasó de la evaluación y propuesta de soluciones para la comunidad a atender asuntos relacionados con servicios y obras públicas. Al final el Comité Vecinal no contaba con mecanismos, vinculación o algún recurso para incidir en las decisiones de los titulares de los órganos políticos administrativos de manera directa, mucho menos de la administración pública o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, este último, igual que el caso del Consejo de Ciudadanos de 1995, quedó alejado de este órgano de representación.

El IEDF al ser un organismo público autónomo, que no depende jerárquicamente de alguno de los poderes del Distrito Federal o de la Federación, resultó la institución idónea para coadyuvar con la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana y de velar por los mecanismos de participación, esta relación aún sigue vigente y se ha fortalecido.

2.3.3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004

Seis años después, en mayo de 2004, se publicó la tercera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal⁷⁹. Esta ley ha sufrido una cantidad importante de modificaciones desde su publicación. Al principio, cuando esta ley fue publicada resultó prácticamente inoperante en materia de integración y funcionamiento de los órganos de representación ciudadana, a causa de lagunas normativas⁸⁰ y un par de artículos transitorios⁸¹ que fueron reformados en más de una ocasión y retrasaron por seis años su integración. Después de un proceso muy lento de reestructuración de la ley, se fueron realizando reformas para hacer funcional a los órganos de representación ciudadana, y en especial al comité ciudadano que

⁷⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

⁸⁰ Sobre todo hubieron carencias respecto a la forma de elección de los Comités Ciudadanos.

⁸¹ Basta ver los artículos QUINTO transitorio publicado el 28 de enero de 2005 y el CUARTO transitorio, ambos publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de julio de 2005.

aunque nació con la publicación de la ley en 2004, no fue sino hasta el 24 de octubre de 2010 se llevó a cabo su primera elección⁸².

Al respecto, se optó por no analizar el contenido de esta ley, en el tema de los comités ciudadanos, pues no demostraron funcionalidad, además el contenido de la ley publicada en el año 2004 y la vigente tiene en realidad pocas variaciones, que con el análisis del funcionamiento actual de este órgano de representación es suficiente.

Como se ha visto, la evolución de la participación ciudadana, pero en particular de los órganos de representación ciudadana es amplia. Es un hecho que jurídicamente hablando, estos órganos han acompañado al Distrito Federal desde hace cuatro décadas, pero ¿En realidad la ciudadanía ha utilizado estas figuras? ¿Han sido utilizadas para la finalidad por la que fueron creadas?

Los órganos de representación analizados en este capítulo no han tenido una relevancia importante en los cambios de la ciudad, su nula o mínima vinculación real con los actores políticos y su desconocimiento por parte de los habitantes de la ciudad no permitieron que su intervención fuera relevante. Los comités ciudadanos actuales están funcionando bajo los mismos parámetros y objetivos que sus antecesores, aunque algunas cosas han cambiado desde que el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos surgieron, aún cargan con los problemas, como la falta de participación, la vinculación con actores o partidos políticos y el poco peso de sus decisiones, que han impedido el buen uso de estos órganos de participación ciudadana.

⁸² Publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.

CAPÍTULO TERCERO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL COMITÉ CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Participación Ciudadana

Nuestro país se conforma por 31 estados “integrantes de la federación” y la Ciudad de México (que es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos). Cada estado tiene la facultad de legislar a partir de su soberanía jurídica y de expedir leyes en las materias que no se encuentren reservadas para la federación, y que no contravengan a esta. La CPEUM, trata muy poco a la participación ciudadana y sus mecanismos.⁸³

El artículo que también se relaciona con la participación ciudadana y que es relevante es el 73, referente a las facultades del Congreso, ya que en su fracción XXIX-Q instruye al mismo para regular dos mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa (de ley) ciudadana y las consultas populares. Esta fracción fue adicionada a nuestra Constitución hace apenas cuatro años⁸⁴, y la publicación de la Ley Federal de Consulta Popular, hace apenas dos años⁸⁵.

Por otra parte, el artículo 115, en su fracción II, también incluye la participación ciudadana, ya que dentro de las facultades otorgadas a los ayuntamientos para legislar, se encuentran el siguiente:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,

⁸³ Es importante resaltar que a nivel federal sólo existen pequeñas menciones en la Constitución, de lo que se puede considerar mecanismos de participación ciudadana. Ejemplos pueden encontrarse en el artículo 4, párrafo sexto; artículo 21, inciso d); artículo 26, inciso A), segundo y tercer párrafo; o el artículo 27, fracción XX.

⁸⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

⁸⁵ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Resalta sobre todo la última parte de la fracción, que considera que en los bandos, reglamentos o disposiciones administrativas es posible regular las prácticas de participación ciudadana y vecinal. Entonces la Constitución también faculta a los municipios para legislar sobre mecanismos de participación ciudadana, lo que potencia las posibilidades de mecanismos que funcionen a nivel municipal, ya que cada municipio atiende a problemáticas locales que enriquecen las formas de solucionar problemas y tomar decisiones.

Relacionado con lo anterior y al ubicar la Ciudad de México como una entidad con naturaleza jurídica diferente al de los estados y municipios del país, antes de la reforma política del 29 de enero de 2016, el artículo 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso h), establecía entre las facultades de la Asamblea Legislativa, como órgano legislador del Distrito Federal, lo siguiente:

“Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio”.

En esta fracción se encontraba la base constitucional de un “organismo protector” de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Es decir, para la protección de los derechos humanos existe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que efectivamente es un organismo público autónomo y cuyo objetivo es “la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos” (Artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). También en el caso de los notarios, la Ley de Notariado del Distrito Federal crea una Asociación Civil llamada: el Colegio de Notarios del Distrito Federal que dentro de sus facultades se encuentra: “Vigilar la disciplina de sus asociados en el ejercicio de sus funciones, y aplicar medidas disciplinarias y sanciones a los mismos, de conformidad con su normatividad interna” (artículo 249, fracción XXVIII), lo anterior con la coadyuvancia del Decanato del Notariado del Distrito Federal (artículo 259,

fracción II de la misma Ley). En el caso de la defensoría de oficio, el Gobierno del Distrito Federal creó una dirección que depende de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (Artículo 35, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), para garantizar a la ciudadanía la existencia de una defensoría de oficio. Finalmente, en el caso de la participación ciudadana, no existe un organismo protector de la participación ciudadana; si bien el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene como fin garantizar la realización de los procesos electorales y de instrumentación que contempla la Ley de Participación Ciudadana, en ninguna parte se establece que el mismo tiene como finalidad la protección de la participación ciudadana en la ciudad. Lo anterior infiere que aún existe una tarea pendiente relacionada con este tema, el IEDF conoce de los procesos de participación ciudadana, resuelve algunos aspectos procedimentales y en algún caso hace promoción sobre su ejercicio, pero no tiene como misión su protección.

En la actualidad, después de la reforma política, esta obligación legislativa se ha perdido, y habrá que esperar a la publicación de la nueva Constitución de la Ciudad de México para saber si este tema será o no rescatado.

Por su parte, el artículo 41 de la CPEUM menciona que: “En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:” Lo anterior hace referencia a los órganos electorales locales, en el caso del Distrito Federal al IEDF, lo anterior es relevante porque la Constitución le da la facultad a estos órganos electorales de conocer sobre la “Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”. El numeral refiere que los órganos electorales locales conocen de la ejecución y funcionamiento de los mecanismos de participación regulados en la legislación de cada entidad federativa.

Por último, respecto a la Constitución, es pertinente hablar de dos artículos: el artículo 39 y el 40. El primero de ellos, el artículo 39 dice lo siguiente:

“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”.

Desde este artículo, la declaración que hace la Constitución acerca del concepto de soberanía, es adjudicada al pueblo, el pueblo que es la sustancia que origina al Estado a través del contrato social, y decide la forma de gobierno, por lo tanto el pueblo mantiene ese poder de decisión.

Lo anterior es robustecido con la línea que sigue “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”. El gobierno y sus instituciones, parten del ciudadano y por obvias razones es dirigido en beneficio de este. Lo cual tiene relación precisamente con la participación ciudadana, pues si el gobierno, con sus funcionarios e instituciones nacen a partir de la voluntad del pueblo, entonces las decisiones públicas también dimanan de este. En otras palabras esta línea nos da la pauta para que las decisiones políticas sean tomadas, sin más limitación que las que el mismo pueblo tenga, por los ciudadanos. Por si fuera poco, el artículo termina recalcando y otorgándole la facultad al pueblo, expresamente, de “alterar o modificar la forma de su gobierno”.

El artículo 39 de la Constitución ha sido tomado como estandarte político, invocado por actores y partidos políticos, con el fin de reivindicar al ciudadano y cuestionar el papel que este juega en la política de nuestro país. Y tiene mucho sentido que este artículo sea considerado como la base constitucional de la participación ciudadana y de una incidencia real en los asuntos políticos del país, a falta de disposición expresa.

Por otra parte, lo anterior puede contrastarse con el artículo 40, que declara que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática...”, como se analizó, en realidad nuestro país está inmerso en una democracia representativa con un sistema partidista, y como resultado de este proceso de representatividad, se ha originado una delegación

total de las decisiones políticas, que ha provocado la exclusión de los ciudadanos en la vida política y la toma de decisiones.

Los dos artículos anteriores que parecen tener una discusión perpetua, por parecer contradictorios se complementan. Como se ha sostenido, se pueden conjugar mecanismos de democracia representativa con mecanismos de democracia directa o semi-directa, que dan como resultado una mayor incidencia de la ciudadanía en los asuntos políticos del país.

3.2. La Regulación Jurídica Actual de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal

Para analizar la regulación jurídica vigente de los comités ciudadanos se tomaron en cuenta tres normas jurídicas: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

3.2.1. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la norma fundamental de organización y funcionamiento de la ciudad. Esta norma jurídica es lo más cercano a una Constitución Política⁸⁶.

El Estatuto de Gobierno tiene presente a la participación ciudadana en diversos artículos, por ejemplo, el artículo 12 dicta una serie de “principios estratégicos” que la organización política y administrativa del Distrito Federal debe “atender” en este sentido, la fracción XIII del mismo artículo expone más que un principio, una utilidad, al establecer que puede ser utilizada “...para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad”, lo anterior deja en claro que la participación ciudadana es una forma privilegiada de solución de conflictos por medio del consenso.

⁸⁶ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contiene la organización y procedimientos de funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal. Como se ha mencionado su vigencia está condicionada por la futura publicación de la primera Constitución Política de la Ciudad de México.

La fracción anterior es complementada por la fracción XIV del mismo artículo, la cual establece "La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes", lo anterior se convierte en un principio que da lugar a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad.

Como se mencionó, el Estatuto también habla de los derechos políticos de la ciudadanía y en su artículo 20 les otorga el derecho a "votar en las consultas populares y demás mecanismos de participación ciudadana", es decir, en el Distrito Federal se convierte en un derecho político participar en los instrumentos y órganos de representación ciudadana.

Por su parte, puede considerarse al artículo 22 del Estatuto como base jurídica de los órganos de representación ciudadana, ya que ordena el establecimiento de normas, programas y acciones para desarrollar y 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". El segundo párrafo del mismo artículo refuerza esta idea diciendo que "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 introduciendo el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones", lo que hace pensar que los mecanismos de participación son tomados en cuenta también por el poder legislativo en el proceso de creación de leyes en la ciudad.

Finalmente, el artículo culmina con una obligación de difusión y educación en la materia, al estar consciente de las limitaciones que la participación ciudadana puede tener si no se promueve el conocimiento de este derecho.

A quién le toca legislar en materia de participación ciudadana, es a la Asamblea Legislativa, lo anterior según el artículo 42 del Estatuto⁸⁷, que en su fracción XII otorga la facultad de "Legislar en las materias civil y penal, normar el

⁸⁷ Este mismo texto se encuentra en el recién derogado artículo 122, abordado con anterioridad.

organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio”.

La institución encargada de algunas actividades en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal es el IEDF, así lo establece el numeral 9, del artículo 127, al responsabilizarlo por la: “Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”, este artículo también establece como responsabilidad de esta institución realizar actividades de organización y desarrollo de los mecanismos de participación. Pero no le obliga en los temas de coordinación, evaluación, seguimiento u otra acción que esté fuera de los procesos de elección o instrumentación de estos mecanismos, como se mencionó en el análisis del texto constitucional en la materia. Lo que parece dejar en el limbo a la participación ciudadana, sin una institución que la mantenga funcionando entre periodos de elección.

Por otro lado, al Tribunal Electoral del Distrito Federal, según el artículo 129, también le corresponde conocer y resolver de las impugnaciones de procesos derivados de los mecanismos de participación ciudadana, siendo esta la última instancia y por lo tanto sus resoluciones inapelables.

El Estatuto, al ser la norma jurídica con peso superior a las demás leyes en el Distrito Federal dicta las bases y principios de la organización, pero también de los derechos políticos de la ciudadanía del Distrito Federal, el artículo 12 y el 22 evidencian la importancia de la participación ciudadana no sólo como forma de resolución de controversias, sino como un derecho que la ciudadanía tiene. Por lo anterior, es importante que la ley reglamentaria tenga presente y haga operativo el principio de participación.

3.2.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Como se ha dicho, la Ley de Participación Ciudadana (LPCDF) actual ha tenido varias etapas, para efectos de la investigación se proponen dos de ellas que se dividen a partir de la reforma a la ley, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. En este caso, se puede decir que en materia de

comités ciudadanos, esta reforma es un parte aguas y representó cambios importantes en su funcionamiento y organización, y de manera práctica, esta ley es la que sigue vigente hasta el día de hoy.

El comité ciudadano está regulado sustancialmente en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En este punto se describe de manera general su integración, organización y funcionamiento.

3.2.2.1. Principios Generales

Según el artículo 1 el objeto de esta ley es la instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana "...a través de los cuales los habitantes pueden organizarse 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". Además dota a la ciudadanía de mecanismos para relacionarse directamente con el gobierno de la ciudad.

La Ley de Participación Ciudadana recalca el carácter de la participación ciudadana como un derecho de la ciudadanía y de las personas habitantes de la ciudad, muy lejos del enfoque tradicional de limitar la participación política sólo a quien tenga el carácter de ciudadano⁸⁸, reivindica a los habitantes y vecinos de la entidad, al otorgarles el derecho a opinar.

La participación ciudadana, según el numeral 2 de la misma ley 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"; por extensión las políticas, programas, actos de gobierno y su ejecución, formulación y evaluación. En materia de participación son autoridades: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral (Artículo 14). En general, estas autoridades tienen la obligación de velar por los derechos enunciados en la ley y promover su ejercicio (Artículo 15). De estas autoridades, el Instituto Electoral del Distrito

⁸⁸ Delimitada la condición de ser ciudadano por la Constitución Política federal, estatal y en el caso del Distrito Federal en la Ley de Participación Ciudadana.

Federal es quien tiene facultades que van más allá de las generales ya que según el artículo 19, es responsable de coordinar las elecciones de los comités y los consejos de los Pueblos; de implementar programas permanentes y continuos de capacitación, educación, asesoría y comunicación, dirigidas a toda la ciudadanía sobre las atribuciones y funciones de los mismos comités y consejos; además de evaluar su desempeño.

Tabla 4

Órgano de representación ciudadana	Forma en la que interactúa con el Comité Ciudadano
Consejos de los Pueblos	<p>Comparte con el Comité Ciudadano: su funcionamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; el régimen de responsabilidades, sanciones y sustituciones; la intervención en el presupuesto participativo; y los recursos materiales. En realidad es casi un gemelo idéntico del Comité Ciudadano, salvo su base territorial integradora que es un pueblo así determinado dentro del catálogo que señala la misma ley y la existencia de una Coordinación de Concertación Comunitaria.</p> <p>Conforma junto con el Comité Ciudadano y las Organizaciones Civiles en el Consejo Ciudadano Delegacional.</p>
Los Representantes de Manzana	<p>Son elegidos en la asamblea ciudadana convocada por el Comité Ciudadano. El procedimiento de elección de estos representantes es llevado a cabo por los integrantes del Comité.</p> <p>Los representantes de manzana funcionan como enlaces que proponen, canalizan y participan directamente con los Comités y también convocan a las reuniones de representantes de manzana al menos cada mes.</p>
Consejo Ciudadano Delegacional	<p>Los coordinadores internos del Comité Ciudadano tienen voz y voto en el Consejo Ciudadano.</p> <p>El Consejo tiene la obligación de informar de su actuación a los Comités Ciudadanos.</p>

Tabla 5

Instrumento de participación ciudadana	Forma en la que interactúa con el Comité Ciudadano
Plebiscito	Lo pueden solicitar el 10 por ciento de los Comités Ciudadanos (artículo 18, inciso b) de la LPCDF).
Referéndum	Lo pueden solicitar el 10 por ciento de los Comités Ciudadanos (artículo 30, inciso b) de la LPCDF).
Iniciativa Popular	Mínimo el 10 por ciento de los Comités Ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia (artículo 39 de la LPCDF).
Consulta Ciudadana	Los Comités Ciudadanos pueden convocar (artículo 49 de la LPCDF) y someter 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 (artículo 47 de la LPCDF). La Consulta Ciudadana puede dirigirse también a los Comités Ciudadanos (artículo 48, fracción V).
Colaboración Ciudadana	Los Comités pueden colaborar con las dependencias y Delegaciones 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 (artículo 51 de la LPCDF).
Rendición de Cuentas	Cada Comité Ciudadano debe recibir de los Jefes Delegacionales, Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, informes generales, no más de treinta días naturales posteriores a su ejecución (artículo 54, párrafo segundo de la LPCDF) y específicos de su gestión (Artículo 197).
Difusión Pública	El Gobierno del Distrito Federal está obligado a establecer en base a las opiniones de los Comités Ciudadanos (y los Jefes Delegacionales, Consejos Ciudadanos, y Consejos del Pueblo), un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo (artículo 57 de la LPCDF). La difusión se realiza por medio de los mismos Comités Ciudadanos (y los Consejo Ciudadanos) (artículo 60 de la LPCDF).
Red de Contralorías Ciudadanas	Los Comités Ciudadanos pueden participar en las Contralorías Ciudadanas, para supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público (artículo 61 de la LPCDF). Los Comités Ciudadanos también pueden presentar propuestas de candidatos para ser contralores ciudadanos (artículo 64 de la LPCDF). Los Comités pueden instar a la Contraloría General, en caso de que no emita la convocatoria o haga las designaciones correspondientes.
Audiencia Pública	Los Comités Ciudadanos pueden solicitar la Audiencia Pública (artículo 68, fracción I de la LPCDF). Tienen la facultad de proponer, la adopción de determinados acuerdos o actos; recibir información sobre las actuaciones de la Administración Pública; 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 evaluar el cumplimiento de los programas y actos de gobierno (artículo 67 de la LPCDF). También tienen derecho a asistir a la Audiencia Pública (artículo 71, fracción V de la LPCDF).
Recorridos del Jefe Delegacional	Pueden solicitar un recorrido al Jefe delegacional (artículo 75, fracción I de la LPCDF).
Organizaciones Ciudadanas	Integran junto a las Organizaciones Ciudadanas el Consejo Ciudadano (artículo 78, fracción IV de la LPCDF).
Asambleas Ciudadanas	Tiene la obligación de convocar, cada tres meses, una Asamblea Ciudadana en su colonia (artículo 81, párrafo primero de la LPCDF). La Asamblea Ciudadana aprueba o modifica el programa de trabajo del Comité respectivo (artículo párrafo segundo de la LPCDF). Las resoluciones de las Asambleas son instrumentadas y obligatorias para los Comités Ciudadanos (artículo 86 de la LPCDF). La comisión de vigilancia, que es el órgano de vigilancia del ejercicio de los Comités Ciudadanos, se integra en la Asamblea Ciudadana (artículo 87, párrafo segundo de la LPCDF). Coordinan las comisiones de apoyo comunitario formadas y evaluadas por la Asamblea Ciudadana (artículo 88 de la LPCDF).
Presupuesto Participativo	Participa en las Consultas Ciudadanas del presupuesto participativo (Artículo 21). Elaborar en conjunto con las demás autoridades en materia de presupuesto participativo, la convocatoria de la consulta ciudadana (Artículo 204). Validar, en conjunto con el IEDF, los resultados de las consultas ciudadanas (Artículo 204).

De manera general, la ley regula 16 mecanismos de participación ciudadana, divididos en 12 instrumentos y cuatro órganos de representación.

El comité ciudadano, es un mecanismo que de alguna u otra forma, se encuentra relacionado con la totalidad de los instrumentos y órganos de representación ciudadana, por lo cual puede considerarse una figura clave en la ley y de la participación ciudadana en general, lo anterior queda evidenciado en las tablas 4 y 5 respectivamente⁸⁹:

Los comités ciudadanos funcionan como actores que solicitan algunos mecanismos de participación, como coordinadores, como representantes, como intermediarios, como base para la formación de órganos de participación más amplios o como razón de existencia para órganos más pequeños.

3.2.2.2. Generalidades del Comité Ciudadano

El comité ciudadano, según el artículo 91 de la ley, es definido como: “el órgano de representación ciudadana de la colonia”. La colonia, para la misma ley (artículo 6, fracción IV), es: “La división territorial del Distrito Federal, que realiza el Instituto Electoral, para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, demográfica”. En este sentido, el Instituto Electoral para efectos de participación y representación ciudadana, considera 1,753 colonias y 40 pueblos originarios en toda la Ciudad de México⁹⁰.

En la actualidad, según el artículo 92, la representación en los comités sigue siendo honorífica y con un periodo de duración de tres años. Es permitida la reelección de los integrantes en el periodo inmediato posterior, una prohibición que había existido desde los Consejos Ciudadanos y las Juntas de Vecinos de 1970, y hasta el 7 de marzo de 2014⁹¹

⁸⁹ Tablas elaboradas a partir de la Ley de Participación Ciudadana.

⁹⁰ Catálogo de colonias y pueblos originarios 2013. Acuerdo ACU-33-14 del Pleno del IEDF en la sesión del catorce de agosto del dos mil trece. <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2014/ACU-033-14.pdf> consultado el 30/05/2015.

⁹¹ Reforma publicada en la Gaceta Oficial el 7 de marzo de 2014.

3.2.2.3. Atribuciones

Los órganos de representación ciudadana han tenido altas y bajas y han evolucionado; cuando se trata de sus atribuciones los cambios son más visibles y relevantes, porque a partir de estas sabemos su alcance, la intención con la que fueron creados y la incidencia real que pueden tener. En el caso de los comités ciudadanos es posible identificar, con base en su finalidad, cinco grupos de atribuciones:

- 1. Desarrollo, problemas y soluciones de la colonia:** la finalidad original de este tipo de órganos fue representar a un grupo de vecinos ante las unidades territoriales o ante el titular del ejecutivo de la ciudad, expresar sus problemas y proponer sobre todo soluciones. En este sentido, el comité representa los intereses de los habitantes de la colonia, por medio del conocimiento de las demandas y propuestas, la integración, análisis y finalmente el impulso de las mismas, lo anterior por medio de propuestas de programas y proyectos de desarrollo comunitario, en los cuales están obligados a coadyuvar, aunque en realidad la ley no especifica hacia quien deben ir dirigidas estas propuestas.
- 2. Relación con la Asamblea Ciudadana:** como se analiza más adelante, la asamblea ciudadana y el comité tienen una relación muy estrecha, el comité además de tener como principales obligaciones las de convocar y dirigir las sesiones de la asamblea, tiene la responsabilidad de instrumentar y dar seguimiento a sus decisiones y acuerdos; de supervisar la ejecución de obras, servicios o actividades acordadas; coordinar y velar por el desarrollo de las Comisiones de Apoyo Comunitario. Además, la asamblea es la instancia a quien el comité tiene que rendir cuentas de sus funciones, actividades y acuerdos; en relación con el presupuesto participativo y la Consulta Ciudadana. Tiene el mandato de representarla y elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral de la colonia que, previa aprobación de la asamblea, sean consideradas como proyectos para el ejercicio del presupuesto participativo.

- 3. Papel educativo:** la educación democrática y de participación de la colonia, también es un rol que juega el Comité, lo anterior a través de la información, capacitación y educación de su propia comunidad; además de la promoción de la organización democrática como medio de solución a problemas comunes.
- 4. Coordinación con otros Comités Ciudadanos:** puede establecer relaciones con otros comités, para trabajar temas o problemas comunes por zona o demarcación.
- 5. Relación con las delegaciones y la Administración Pública del Distrito Federal:** en relación con la Administración Pública del Distrito Federal, los comités pueden emitir su opinión acerca de programas y servicios públicos; recibir información en término de las leyes aplicables y proporcionar los espacios físicos necesarios para sus reuniones de trabajo. También pueden opinar sobre los programas de seguridad pública y procuración de justicia de las coordinaciones territoriales. Tanto el Gobierno del Distrito Federal, como las jefaturas delegacionales tienen la obligación de facilitar la organización y reunión de los comités ciudadanos.
- 6. Relacionado con el Instituto Electoral del Distrito Federal:** el IEDF tiene la obligación de establecer un programa permanente de capacitación, educación, asesoría y comunicación; lo anterior relacionado con los instrumentos y demás órganos de participación ciudadana.
- 7. Relacionado con los instrumentos y órganos de participación ciudadana:** aquellas funciones que tienen que ver con la intervención del Comité Ciudadano en las actividades que tienen que ver con los instrumentos u órganos de participación ciudadana que se encuentran establecidos en la Ley de Participación Ciudadana (véanse tablas 4 y 5).

Puede decirse que, las funciones del comité se concentran en tres temas principales: la solución de problemas vecinales, la relación entre el comité y la asamblea ciudadana y el papel que juega frente a los demás mecanismos de participación ciudadana enunciados en la ley. La relación que existe entre los comités y el Gobierno del Distrito Federal y las jefaturas delegacionales es, a

partir de este artículo, muy limitado; de manera práctica el comité sólo puede realizar propuestas y recibir información de la Administración Pública del Distrito Federal, y solicitarle la realización de instrumentos de participación.

3.2.2.4. Proceso de Elección

El comité en general se integra por nueve ciudadanos, aunque en caso de registrarse una sola fórmula, puede haber comités con cinco integrantes; de cualquier forma los integrantes deben ser ciudadanos vecinos de la colonia (artículo 94), además según el artículo 95, es necesario cumplir con seis requisitos: Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos; Contar con credencial para votar con fotografía, con domicilio en la colonia correspondiente; Estar inscrito en la lista nominal de electores; Residir en la colonia cuando menos seis meses antes de la elección; No haber sido sentenciado por delito doloso; No desempeñar ni haber desempeñado hasta un mes antes de la emisión de la convocatoria a la renovación de los Comités Ciudadanos, algún cargo dentro de la Administración Pública Federal, local y/o delegacional desde el nivel de enlace hasta el máximo jerárquico, así como los contratados por honorarios profesionales y/o asimilables a salario que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad programas de carácter social.

La elección de los comités se realiza por medio de un proceso electoral, a través del voto libre, directo, universal y secreto de los ciudadanos con credencial para votar vigente, registrados en la lista nominal de electores y con domicilio en la colonia del comité que se trate (artículo 106). Electos cada tres años, durante el primer domingo del mes de agosto (artículo 107).

El IEDF es la institución encargada de expedir la convocatoria de elección, de instrumentar el proceso de registro, la elaboración y entrega del material y documentación necesaria para la jornada electiva y de la publicación de los resultados (artículo 109). La tarea de difusión de las elecciones la realizan conjuntamente el IEDF y el Gobierno del Distrito Federal (artículo 110). Esta convocatoria debe expedirse y comenzar a difundirse al menos setenta y cinco días antes de la elección y contener información acerca del catálogo de colonias

de cada una de las demarcaciones territoriales; los requisitos y plazos para el registro de las fórmulas, y el periodo de campaña, fecha y horario de la jornada electiva (artículo 111).

Para registrar una fórmula para la elección de los comités es necesario⁹²:

-
- Integrarse con cinco ciudadanos.
 - Nombrar un presidente, un secretario y tres vocales.
 - Mantener la equidad de género: por medio de máximo tres integrantes del mismo sexo.
 - Integrar al menos una persona joven.
 - Contar con integrantes que sólo participen en una fórmula.
-

Una vez aceptado el registro de las fórmulas, la promoción de las propuestas de cada una de ellas es permitida durante las dos semanas previas y hasta tres días antes del día de la elección (artículo 116), por medio de propaganda impresa⁹³, repartida de mano en mano en las calles o reuniones en domicilios particulares. Al respecto, la ley prohíbe la colocación de propaganda en edificios públicos, áreas de uso común, accidentes geográficos y equipamiento urbano; además de la entrega de despensas y dádivas de cualquier naturaleza. La intervención financiera de los partidos políticos, agrupaciones políticas, asociaciones civiles o del Gobierno del Distrito Federal; estas acciones se encuentran sancionadas, en primera instancia, con una amonestación pública que a la reincidencia se traducen en la cancelación del registro del infractor y como última medida la cancelación del registro de la fórmula completa (artículo 117).

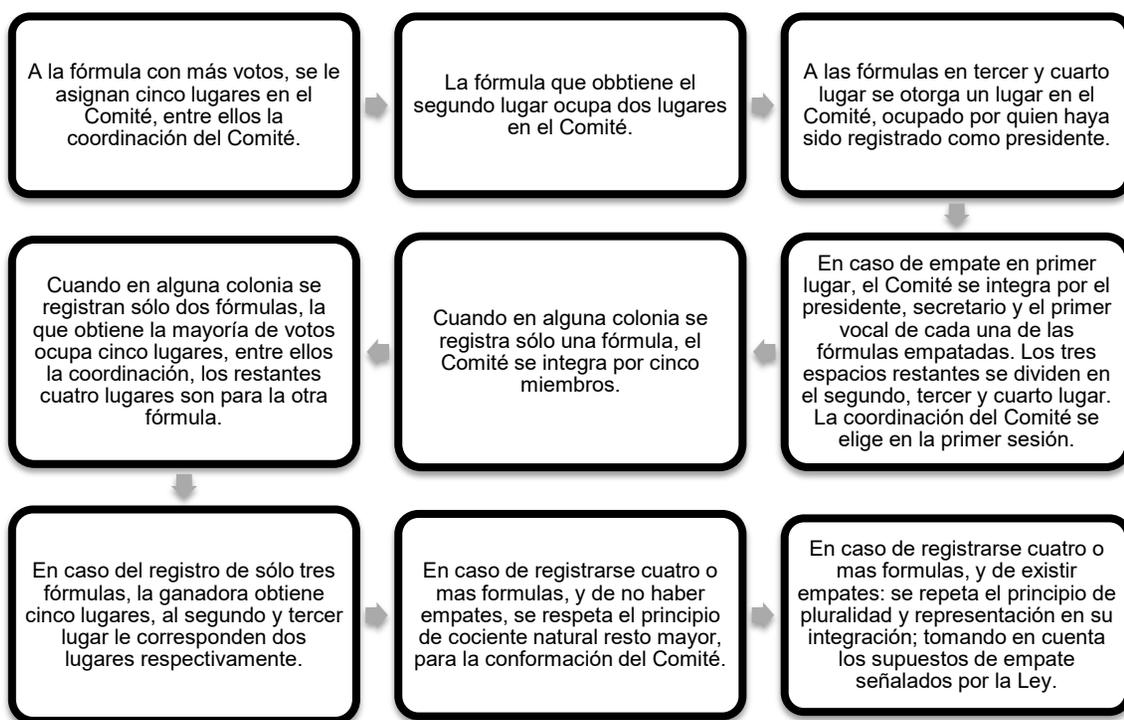
⁹² Tabla realizada a partir del artículo 112, incisos a)-d) de la Ley de Participación Ciudadana.

⁹³ Esta propaganda debe estar impresa en trípticos y materiales análogos, en blanco y negro con el número de la fórmula, la propuesta y los perfiles de los integrantes, contener una leyenda que promueve la participación ciudadana. Se encuentra prohibido hacer alusión, de cualquier forma, a partidos políticos corporaciones religiosas, servidores o programas públicos locales. Así como siglas, lemas o frases utilizadas por el gobierno, local o federal, de programas o actos de gobierno.

La elección es llevada a cabo en un lugar público, de fácil y libre acceso. El IEDF establece mediante un procedimiento de selección, a funcionarios para recibir la votación. Al mismo tiempo existe la prohibición de que servidores públicos de cualquier orden y nivel de gobierno participen de alguna manera en las mesas receptoras, ya que pueden ser sancionados por medio de un procedimiento disciplinario (artículo 118).

Una particularidad en la elección de los comités, es la utilización del principio de cociente natural resto mayor como sistema de integración, a través del siguiente procedimiento (véase esquema 3)⁹⁴.

Esquema 3



⁹⁴ Según el artículo 112, incisos e)-l) y 149 de la Ley de Participación Ciudadana.

3.2.2.5. Impugnación de la Elección

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es quien conoce de las controversias derivadas de la elección de los Comités Ciudadanos (Artículo 152); las causas por las que una elección puede ser impugnada y anulada son:⁹⁵

-
- Instalar o recibir la votación en lugar o fecha distinta al señalado en la convocatoria, sin causa justificada.
 - Que la votación sea impedida de cualquier manera durante la jornada electiva.
 - Hacer proselitismo durante la votación.
 - Expulsar de la votación a los funcionarios del IEDF.
 - Impedir el acceso o expulsar de la votación a los representantes de las fórmulas, sin causa justificada.
 - Violencia o presión sobre electores o funcionarios del IEDF, que afecten el resultado de la elección.
 - Permitir votar a quien no tenga derecho, en términos de la ley o impedir sin causa justificada, ejercer el derecho de votar a los ciudadanos que lo tengan y que sea determinante para el resultado de la votación.
 - Irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada que dieran incertidumbre a la votación.
 - Cuando el TEDF declare nulo, por lo menos, el 20 por ciento de la votación.
-

En caso de que el resultado de la votación sea anulado, la ley contempla una jornada electiva extraordinaria, que se lleva a cabo dentro de los treinta días posteriores a la jornada ordinaria (artículo 123).

3.2.2.6. Instalación de los Comités Ciudadanos

Si dentro de los 15 días posteriores a la jornada electoral, el resultado de la elección no es impugnado, el IEDF tiene la obligación de notificar a los ganadores, a través de las direcciones distritales (artículo 152), para realizar la instalación de los comités la primera quincena de octubre⁹⁶.

3.2.2.7. El Pleno del Comité Ciudadano

El comité ciudadano de manera interna funciona de dos maneras: por medio de su pleno y a través de 10 coordinaciones de trabajo (artículo 154). En general, la

⁹⁵ Tabla elaborada a partir del artículo 126 de la.

⁹⁶ Las sesiones de instalación son colectivas o individuales. Las colectivas se organizan por distrito electoral, delegación u otra subdivisión territorial. Las individuales por Comité Ciudadano. Según el artículo 152 de la Ley de Participación Ciudadana.

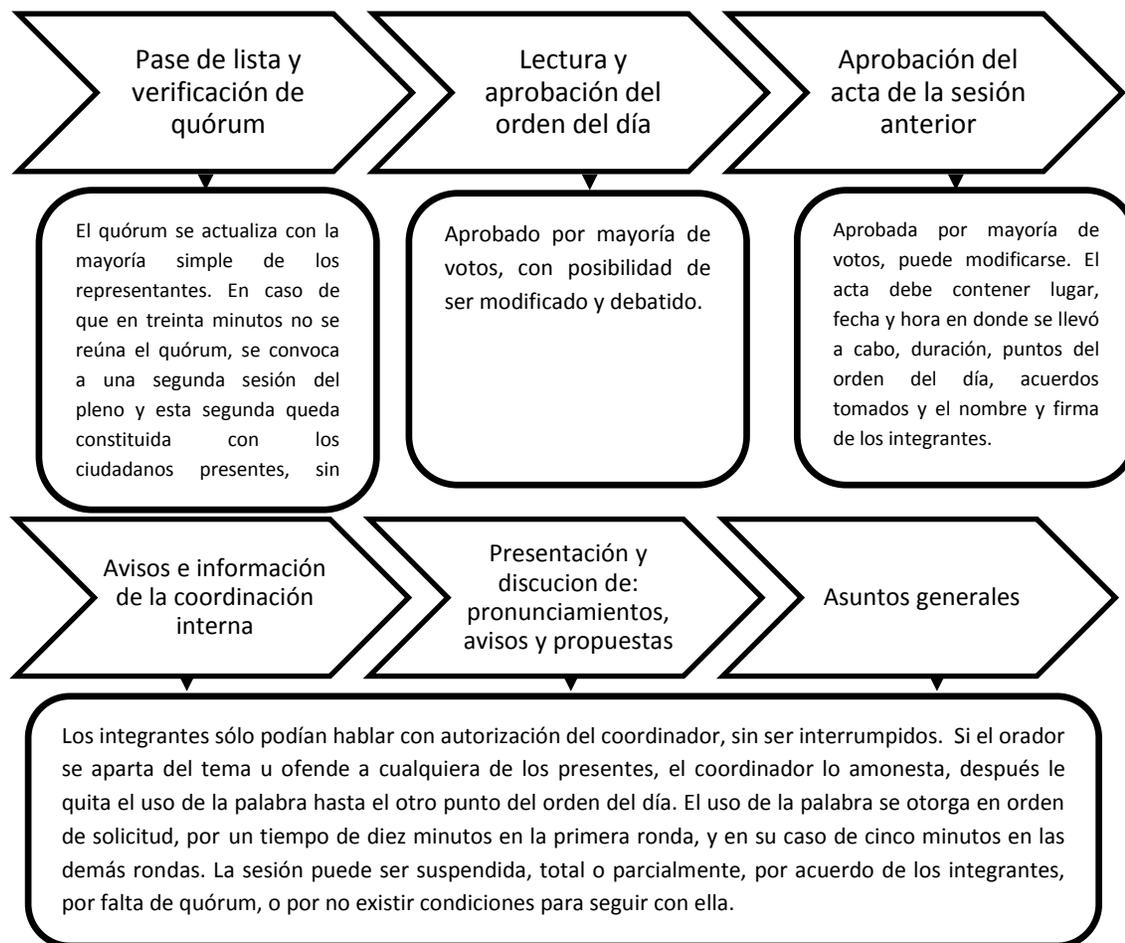
ley mandata al consenso como principio rector para la toma de decisiones, evitando el voto de calidad de sus miembros como práctica cotidiana (artículo 99).

El pleno del comité funciona a través de sesiones mensuales a petición de la mayoría de sus miembros o de la coordinación interna; también pueden solicitarla alguna de las coordinaciones internas de trabajo (artículo 100). Este es coordinado y presidido por la coordinación interna, el coordinador interno del comité es quien habría sido registrado como presidente de la planilla ganadora, o en su caso, quien fuera designado por los integrantes del comité. El coordinador interno es auxiliado por un secretario elegido por el mismo de entre los integrantes del comité (artículo 155). Para dar continuidad a las sesiones del pleno, la coordinación interna tiene la obligación de elaborar un programa trimestral de sesiones ordinarias (diciembre, marzo, junio y septiembre), que debe notificarse personalmente a los integrantes por medios electrónicos, vía telefónica, por avisos o en su domicilio, al menos cinco días antes de la sesión. El programa de sesiones debe hacerse público en los lugares más visibles de la colonia con la fecha, hora y lugar de la sesión (artículo 158).

Por otro lado, las sesiones extraordinarias pueden convocarse cuando resulten necesarias, solicitadas por una tercera parte de los miembros del Comité o por el coordinador interno (Artículo 159). Las sesiones del pleno, ordinarias o extraordinarias, se llevan a cabo siguiendo el siguiente procedimiento (véase esquema 4)⁹⁷.

⁹⁷ Esquema realizado a partir del artículo 160 al 167 de la Ley de Participación Ciudadana.

Esquema 4



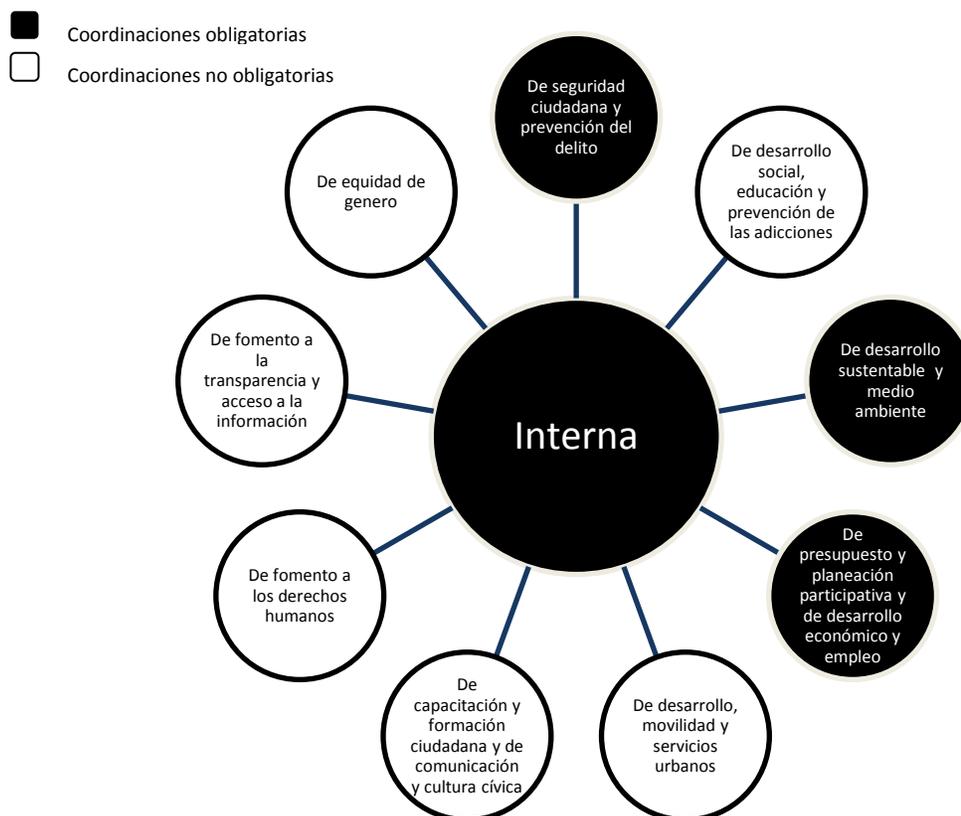
Como puede observarse, la Ley de Participación Ciudadana regula ampliamente los procedimientos internos de funcionamiento del pleno, pues incluso describe el uso de la palabra y los tiempos dedicados a expresar las opiniones.

3.2.2.8. Las Coordinaciones de Trabajo

Respecto a las coordinaciones de trabajo, la ley contempla las siguientes (véase esquema 5)⁹⁸:

⁹⁸ Esquema elaborado a partir de los artículos 97 y 168 de la Ley de Participación Ciudadana.

Esquema 5



Lo ideal es que cada integrante del comité presida una coordinación de trabajo; los coordinadores son elegidos por mayoría de votos quienes desempeñan el cargo por tres años (artículo 169). Las coordinaciones conocen de las propuestas del comité y de la asamblea ciudadana. En este tema, las autoridades del Distrito Federal se encuentran obligadas a atender los problemas planteados por las coordinaciones cuando corresponde a sus atribuciones (artículo 170). En la tabla 6 se describen las atribuciones específicas de cada una de ellas⁹⁹.

⁹⁹ Tabla elaborada a partir del artículo 171 de la Ley de Participación Ciudadana.

Tabla 6

Coordinación	Atribuciones específicas
Interna	<ul style="list-style-type: none"> - Integración las actividades de cada coordinación de trabajo en el Programa General de Trabajo. - Sometimiento a consideración del pleno: la realización de consultas ciudadanas, la opinión sobre el programa semestral de difusión pública a cargo de la administración pública del Distrito Federal, el programa de difusión de las acciones y funciones de la administración pública, a través de los medios de comunicación comunitarios que permitan a los habitantes de la colonia tener acceso a esa información, las propuestas de contralores ciudadanos, la solicitud de audiencia pública, y las solicitudes de recorridos del Jefe Delegacional. - Integración del informe de actividades del Comité para presentarlo en la Asamblea Ciudadana.
Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de una agenda con los problemas de Seguridad Ciudadana identificados en la colonia, para darlos a conocer a las autoridades competentes. - Asistencia, una vez a la semana, a las reuniones de las coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia, para exponer los problemas de la colonia. - Opinión sobre la implementación de planes, programas, proyectos y acciones en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito a cargo de la administración pública. - Fomento de la prevención del delito.
Desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones	<ul style="list-style-type: none"> - Detección de necesidades, opinión en relación con los planes, programas, proyectos y acciones, así como promoción de programas en materia de desarrollo social, educación y prevención de las adicciones, dándolas a conocer a las autoridades competentes. - Elaboración de diagnósticos y programas para integrar la participación de la juventud en las actividades del Comité.
Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento y opinión de planes, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo sustentable y medio ambiente a cargo de la administración pública. - Coadyuvancia con las autoridades de la administración pública para promover las tareas en materia de desarrollo sustentable y medio ambiente.
Presupuesto y Planeación Participativa, de Desarrollo Económico y Empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento y opinión de planes, programas, proyectos y acciones, y su promoción, en materia de desarrollo económico y empleo a cargo de la administración pública. - Participación en procesos de planeación y presupuesto participativo en términos del presupuesto participativo.
Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> - Detección de necesidades y promoción de la participación de habitantes de la colonia en relación con los planes, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo, movilidad y servicios urbanos, a cargo de la administración pública. - Evaluación de acciones de la administración pública relativas al desarrollo, movilidad y servicios urbanos.
Capacitación, Formación Ciudadana, Comunicación y Cultura Cívica	<ul style="list-style-type: none"> - Detección de problemas, elaboración de propuestas, acciones y evaluaciones por medio de las Asambleas Ciudadanas, relativas a las actividades de capacitación, formación ciudadana, comunicación y cultura cívica de los habitantes de la colonia para darlos a conocer a las autoridades delegacionales.
Fomento a los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y fomento de la educación a través de programas de formación y capacitación. - Observación y opinión sobre programas, proyectos y acciones relacionados con la cultura de derechos humanos en la colonia.
Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento, difusión y promoción entre los habitantes de la colonia de los principios y lineamientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.
Coordinación de Equidad y Género	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y difusión de la perspectiva de género como eje transversal y generador de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. - Opinión sobre programas y políticas públicas que tengan por objeto erradicar las desigualdades y discriminación de género. - Fomento de acciones afirmativas para que las autoridades locales garanticen el bienestar social, en temas de erradicación de la violencia, discriminación, fomento al empleo, educación y salud. - Fomento del enlace continuo con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y creación de trabajo en conjunto para el fomento e impulso de la perspectiva de equidad de género para generar la participación de mujeres y hombres en cada colonia.

3.2.2.9. Recursos Materiales

Al ser un órgano de representación ciudadana, los comités tienen derecho a recibir apoyos materiales, se trata de: materiales de papelería; formatos y formas impresas; la exención del pago de transporte público a cargo del GDF; el acceso a las instalaciones públicas para llevar a cabo sus actividades; y la colaboración de estudiantes por medio de programas de servicio social (artículos 185 y 186).

3.2.2.10. Capacitación de los Integrantes

La capacitación es considerada parte importante de los órganos de representación ciudadana, el IEDF tiene la responsabilidad de implementar un “Programa Anual de Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación” (artículo 188), esta capacitación se basa en los temas de: democracia, valores democráticos y derechos humanos; la promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana; el concepto y marco jurídico de la participación ciudadana; los derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes de la ciudad; el marco jurídico de los órganos de gobierno del Distrito Federal; el desarrollo de proyectos y propuestas para el fomento de la participación ciudadana y bienestar comunitario; los instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo; la formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida; las atribuciones y funciones de los órganos de representación ciudadana; los mecanismos de participación colectiva en asuntos de interés general y desarrollo comunitario; la representación y promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios; la cooperación y creación de redes de apoyo entre organizaciones ciudadanas; la planeación y presupuesto participativo, y los mecanismos y estrategias de comunicación y difusión comunitaria (artículos 190 y 191).

3.2.2.11. Solución de Controversias y Sanciones al Interior

Las ofensas, ausencias de sesiones y grupos de trabajo, la interrupción de las sesiones, presentarse ebrios o bajo el influjo de enervantes, la obstaculización de algún procedimiento, así como el maltrato de los materiales de apoyo (artículos 101 y 209) son motivo de un procedimiento interno de resolución de problemas, en el pleno del mismo comité y en segunda instancia por la dirección distrital

correspondiente, procurando ante todo la solución de conflictos por medio de la amigable composición y el consenso¹⁰⁰ (artículo 212).

3.2.2.12. Responsabilidades y Sanciones de los Integrantes

En el mismo sentido, los integrantes del Comité son sujetos de responsabilidad a ciertas conductas especificadas en la ley, sancionadas dependiendo de la gravedad del asunto. En la tabla 7 se enuncian las causas de separación de los integrantes de su cargo¹⁰¹.

Tabla 7

<ul style="list-style-type: none"> • Faltar sin causa justificada a tres sesiones consecutivas del pleno o de la(s) comisión(es) de trabajo del que sea coordinador.
<ul style="list-style-type: none"> • Pretender u obtener lucro por las actividades realizadas en ejercicio de funciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Incumplir con sus funciones y responsabilidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos establecidos en la ley para ser integrante del comité.
<ul style="list-style-type: none"> • Usar el cargo de representante ciudadano para realizar proselitismo en favor de algún partido político, coalición, precandidato, candidato, fórmula de candidatos o representantes populares.
<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar los apoyos materiales para beneficio propio, para obtener lucro o para fines distintos al desempeño de sus funciones.
<ul style="list-style-type: none"> • La incorporación laboral en la administración pública delegacional, local o federal.
<ul style="list-style-type: none"> • La incorporación a un programa social, que no sea universal.

El procedimiento puede ser iniciado a través de denuncia escrita ante la coordinación interna del comité, o por cualquier miembro o ciudadano de la colonia (Artículo 218). La denuncia que cuente con los requisitos formales, es notificada por la coordinación interna a los representantes denunciados y a los demás integrantes del comité en un término de tres días hábiles; el o los representantes denunciados cuentan con un término de cinco días para manifestar por escrito lo que les convenga, si no lo hace pierde su derecho (artículo 221)-. En caso de que el denunciado se pronuncie, la coordinación interna cuenta con dos días hábiles para correr traslado al denunciante y al resto

¹⁰⁰ Los principios rectores del procedimiento de solución de conflictos son: buena fe, amigable composición, conciliación, publicidad, agilidad, definitividad de las resoluciones, audiencia previa y debido proceso y la individualización de la sanción.

¹⁰¹ Cuadro realizado a partir de los artículos 105 y 213 de la LPCDF de 2010.

de los integrantes del comité (artículo 220) y al mismo tiempo convoca a una sesión del pleno, donde los denunciados son escuchados, la controversia discutida y resuelta (artículo 222)¹⁰². La resolución puede determinar la destitución o no del cargo de él o los representantes ciudadanos denunciados, además debe hacerse del conocimiento a la asamblea ciudadana, al denunciante, a la dirección distrital y al denunciado, estos últimos dos en los dos días hábiles posteriores de pronunciada la resolución (artículo 223). La resolución se convertía en definitiva después de cinco días hábiles sin presentarse impugnación ante la dirección distrital (artículo 223), esta puede revocar, modificar o ratificar la resolución del pleno del comité (artículo 225).

3.2.2.13. Sustitución de Integrantes

En caso de remoción, renuncia o fallecimiento de alguno de los miembros, el IEDF, a través de la dirección distrital correspondiente, designa al ciudadano sustituto, recurriendo a los integrantes de la fórmula del representante removido y en segundo lugar a los integrantes de las planillas subsecuentes.

Los sustitutos ejercen el cargo sólo durante el período restante. Sí por alguna razón no se lleva a cabo la sustitución, el lugar queda vacante (artículo 226).

3.2.2.14. La Asamblea Ciudadana

Como se ha mencionado, el comité ciudadano y las asamblea ciudadana tienen una íntima relación, estas últimas se encuentran facultadas prácticamente para tomar las decisiones y acuerdos que el comité se limita a ejecutar. Las asambleas ciudadanas fueron creadas para darle legitimidad y funcionar como el órgano de decisión de las colonias (artículo 172).

En la tabla 8 se describen las actividades que el comité ciudadano tiene respecto a las asambleas ciudadanas:¹⁰³

¹⁰² Dentro del procedimiento pueden presentarse pruebas documentales públicas y privadas, testimoniales, presuncionales, legales y humanas, la instrumental de actuaciones y cualquier otra no contraria a la moral y las buenas costumbres. Artículo 216 de la Ley de Participación Ciudadana.

¹⁰³ Tabla elaborada a partir de los artículos 171 a 175 de la Ley de Participación Ciudadana.

Tabla 8

• Convocar, al menos cada tres meses, a la asamblea ciudadana.
• Dirigir y coordinar, por medio de la coordinación interna, las reuniones de la asamblea ciudadana.
• Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana.
• Elaborar las minutas de las asambleas ciudadanas.
• Presentar el programa general de trabajo del comité, para su aprobación.
• Presentar los programas parciales de trabajo de las coordinaciones de trabajo, para su aprobación.
• Presentar informes semestrales sobre el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de sus actividades.
• Informar de los temas tratados, las votaciones, los acuerdos alcanzados y demás asuntos de interés.
• Coordinar las comisiones de apoyo comunitario constituidas en la asamblea ciudadana.

3.2.2.15. La Comisión de Vigilancia

Dentro de la relación comité-asamblea, se contempla la existencia de una comisión de vigilancia que se elige cada tres años en la misma asamblea ciudadana. Esta comisión tiene el encargo de evaluar y vigilar el desempeño del comité ciudadano, junto con el IEDF¹⁰⁴.

3.2.2.16. Coordinación con otros Comités Ciudadanos

El pleno de los comités y sus coordinaciones de trabajo tienen la posibilidad de realizar reuniones de trabajo con sus símiles, sobre temáticas o problemas regionales (artículo 127). Los comités o coordinaciones involucradas deben rendir cuentas a la asamblea ciudadana sobre la problemática atendida, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados (artículo 128). Estas alianzas se rigen por las mismas reglas y principios que el pleno de comité (quórum, reglas de convivencia y de sanciones), los funcionarios del Instituto Electoral pueden estar presentes en estas reuniones (artículos 128, 205, 206 y 207).

3.2.2.17. El Presupuesto Participativo y la Consulta Ciudadana

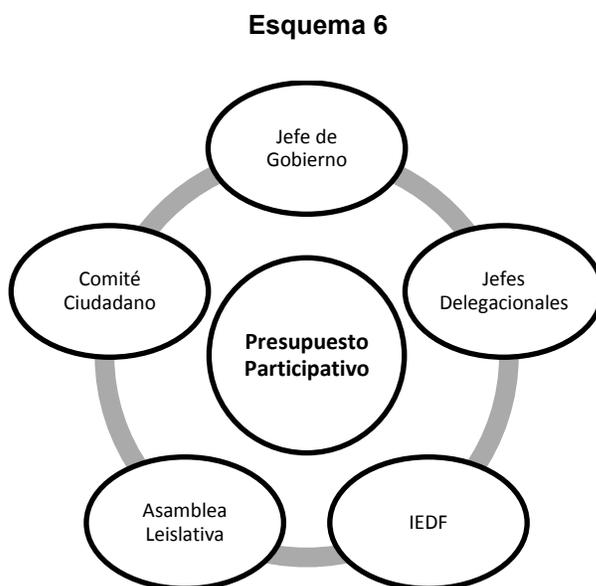
El presupuesto participativo, también se encuentra relacionado con el comité ciudadano de diversas maneras. Este instrumento se encuentra definido por la ley como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se

¹⁰⁴ Año con año, junto con la evaluación hecha por la comisión de vigilancia, es realizada una evaluación a partir de una encuesta de opinión con los vecinos; con los resultados se elabora un informe que se envía al IEDF y a la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículos 183 y 184).

aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal” (artículo 199). Consta del tres por ciento del presupuesto delegacional y su utilización se encuentra bien delimitada a los rubros de: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales.

La consulta ciudadana, es el instrumento que se utiliza para decidir cómo ejercer este presupuesto, que se lleva a cabo anualmente, en donde cada colonia o pueblo de la ciudad propone proyectos u obras y por medio del voto en las urnas se decide finalmente su ejercicio. Esta consulta es organizada, por el Instituto Electoral el segundo domingo de cada noviembre (artículo 84).

El ejercicio de este presupuesto es complejo y en el intervienen varias autoridades y el comité ciudadano (véase esquema 6):¹⁰⁵



En este tema, el comité ciudadano tiene algunas atribuciones, por ejemplo, la ley establece que en coordinación con las autoridades en la materia, pueden participar en el desarrollo de las consultas ciudadanas (artículo 201). Otra de sus atribuciones es presentar quejas, ante la comisión de participación ciudadana, de

¹⁰⁵ Esquema realizado a partir del artículo 200 de la LPCDF.

presupuesto y cuenta pública y vigilancia de la contaduría mayor de hacienda de la Asamblea Legislativa, sobre el ejercicio y aplicación del presupuesto participativo en sus colonias (artículo 202)

3.2.3. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

Este Código juega un papel importante en el tema de participación ciudadana, ya que no se limita a regular los procedimientos relacionados con la elección de los representantes populares del poder ejecutivo y legislativo, porque además cumple con el mandato del Estatuto de Gobierno y de la Ley de Participación Ciudadana al regular parte del funcionamiento procesal de los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo al comité ciudadano. Lo anterior, puede visualizarse a partir del artículo 9, que establece que la democracia electoral de la ciudad tiene como fin “Impulsar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas”, que puede interpretarse a partir del discurso desde el punto de nuestra de la democracia representativa o de la democracia participativa.

Por otra parte, en el artículo 20, se adjudica la siguiente responsabilidad al IEDF:

“El Instituto Electoral es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (...) V. Garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación”.

Es decir, el Código otorga la responsabilidad al IEDF de llevar a cabo los procesos electivos, entre otros, del comité ciudadano. Para el cumplimiento de esta función, el Código recurre al Consejo General del IEDF, que es su órgano de decisión y pone en sus manos aprobar “La normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana” y “Aprobar el marco geográfico para los procesos de participación ciudadana” (artículo 35). En este sentido, en la

actualidad se encuentran vigentes cinco lineamientos relacionados con los instrumentos y órganos de representación ciudadana¹⁰⁶.

Al respecto, para la vigilancia y mejor organización de las funciones relacionadas con la participación ciudadana, se otorga a la comisión permanente de Participación Ciudadana del IEDF la atribución de supervisar “los procesos electivos de los Órganos de Representación Ciudadana, y proponer, de ser el caso, al Consejo General la documentación y materiales correspondientes” (artículo 45), además de supervisarlos y opinar sobre sus contenidos. En el mismo sentido, pueden “orientar los procesos y aprobar los mecanismos e instrumentos de evaluación de las actividades de los Órganos de Representación Ciudadana, el Programa de evaluación del desempeño, así como validar los informes que se someterán a la consideración del Consejo General, para su posterior remisión a la Asamblea Legislativa”. También tiene la responsabilidad de proponer los programas de capacitación, junto con los materiales y contenidos, para los órganos de representación ciudadana. Además, es importante resaltar que pueden promover mejoras en el funcionamiento y capacidad de actuación de los mecanismos de participación ciudadana, esto es promover cambios en procedimientos y funcionamiento de estos, a través de modificaciones a la ley (artículo 45).

Sin duda, la relación IEDF-comité ciudadano es relevante sobre todo cuando tiene que ver con el procedimiento electivo. En este sentido, el IEDF tiene a su cargo “la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados, de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana” (artículo 280). Enseguida el mismo artículo aclara que “La Ley de Participación, establecerá las reglas para la preparación, recepción y cómputo de

¹⁰⁶ Lineamientos para regular los procedimientos en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal; Reglamento del Instituto Electoral del Distrito Federal para el registro de Organizaciones Ciudadanas; Criterios para el registro, sustitución de integrantes, acreditación de representantes, y asignación del número con el que se identificarán las fórmulas que participarán en la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013; Procedimiento para conocer de las inconformidades en materia de propaganda en el Proceso de Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013; y el Reglamento de Propaganda para el Proceso de Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013.

la votación, de los mecanismos de participación ciudadana, a falta de éstas, se aplicarán las normas que el Consejo General del Instituto Electoral determine”. Es decir, el IEDF es el encargado de llevar a cabo, por completo, la jornada electiva de los comités ciudadanos y todo lo relacionado con ello, desde la publicación de la convocatoria para formar las planillas, hasta el otorgamiento de los nombramientos a quien resulte electo en el cargo.

El Código Electoral pone especial énfasis en la operatividad de la elección al establecer como responsabilidad del IEDF expedir la convocatoria, realizar el registro de las planillas participantes en la contienda; además de la elaboración del material necesario para la votación. En el mismo sentido, algo que es importante resaltar, es el periodo de tiempo que tienen el Instituto para organizar la elección, 75 días después de lanzada la convocatoria (artículo 281).

En el mismo artículo 281, se establece que las consultas ciudadanas del presupuesto participativo, también son responsabilidad del IEDF, a través de su responsabilidad para realizar la organización, el desarrollo, el cómputo y la declaración de los resultados y sus efectos.

En materia de denuncias y resolución de conflictos derivados del trabajo interno del comité ciudadano, el IEDF por medio de su pleno o de la Comisión de Asuntos Internos, le corresponde observar y resolver las denuncias de actos, omisiones o diferencias al interior de los comités. El procedimiento de resolución de diferencias al interior del mismo sólo puede solicitarse por algún representante del mismo; mientras que el procedimiento de determinación de responsabilidades pueden solicitarlo los vecinos, ciudadanos u organizaciones de la colonia o delegación, incluidos los integrantes del comité.

Ante la resolución que se arroje por cualquiera de estos dos procedimientos, corresponde el derecho del o los denunciados, impugnar ante las direcciones distritales mediante un recurso de revisión.

Tanto el procedimiento de resolución de diferencias internas, como del procedimiento de determinación de responsabilidades siguen un mismo

procedimiento dividido en cuatro etapas: la presentación de la denuncia y su contestación, el desahogo de pruebas y una sesión donde se desahogan las pruebas y se dicta una resolución. Cabe resaltar que la denuncia de ambos procedimientos se lleva a cabo con un formato especial predeterminado, donde al mismo tiempo se ofrecen las pruebas.

El recurso de revisión, tiene un plazo de cinco días a partir de la notificación de la resolución a las partes.

De manera general, los procedimientos descritos atienden a la forma tradicional del diseño de procedimientos, que sobrepone el esquema escrito ante el oral, poco ágiles y tediosos.

Por último, es importante resaltar el papel que juega el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en materia de los comités ciudadanos, ya que este conoce de los medios de impugnación de procedimientos desarrollados ante el Instituto Electoral, sobre todo en materia de validez de sus elecciones (artículo 157).

Para concluir, es posible identificar el gran reto que nuestro país tiene frente a la verdadera participación de su ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, desde la Constitución hasta la legislación local de cada entidad federativa se ha apostado por la democracia representativa, basada en los partidos políticos y sin mecanismos de participación ciudadana que sean impulsados de manera real. En la Ciudad de México, a pesar de la madurez de algunos mecanismos de participación, aún se encuentran problemas, desde la propia Ley de Participación Ciudadana, con sus disposiciones y procedimientos, pero también en la práctica, donde realmente se vislumbran los problemas que se producen cuando una ley choca con las prácticas sociales. Es donde el derecho pierde el sentido del concepto genérico de “regular la conducta del hombre en sociedad”, para invertirlo por: “el hombre de la sociedad que regula la conducta del derecho”; problemática que se evidencia y desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO CUARTO. PRÁCTICAS FRENTE A LA NORMA. A SEIS AÑOS DE LOS COMITÉS CIUDADANOS. RESULTADOS Y PROBLEMÁTICAS

El 24 de octubre de 2010 (once años después de la elección de los comités vecinales en 1999) se llevó a cabo la elección de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos, y con esto regresó el uso de los órganos de representación ciudadana a la Ciudad de México. En la actualidad funciona la segunda generación de comités, elegidos en el año 2013, y que terminarán su gestión en septiembre de 2016. Las reformas a la Ley de Participación Ciudadana del año 2010, reflejan el intento por poner a funcionar este órgano de representación y que de hecho hizo posible su funcionamiento¹⁰⁷. A pesar de los avances en la materia, aún hace falta mucho por hacer, y en materia de los comités ciudadanos no son la excepción.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, en este capítulo se analiza el comité ciudadano a partir de tres fuentes de información. Desde la legislación, a partir de los datos recogidos por las evaluaciones anuales que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realiza con los datos estadísticos provenientes de las secciones distritales electorales y de encuestas de opinión relacionada con el conocimiento y percepción acerca de los comités ciudadanos, y un total de 11 entrevistas en profundidad realizadas a integrantes de comités ciudadanos y autoridades involucradas con su funcionamiento. Lo anterior tuvo como objetivo observar la eficacia de la Ley de Participación Ciudadana en la práctica, para identificar los problemas y proponer soluciones. Este capítulo se divide en 13 variables dependientes, que se abordan a continuación.

¹⁰⁷ Es importante considerar la relevancia que han cobrado algunos mecanismos de participación ciudadana, como la consulta ciudadana del presupuesto participativo, o la reciente Consulta del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, que detuvo la construcción de un complejo comercial, gracias a la organización de los habitantes de la zona.

4.1. Percepciones Generales sobre la Participación Ciudadana y el Comité Ciudadano

Cuando una persona no conoce el derecho que tiene, seguramente no está consciente de como poder ejercerlo, ni exigirlo. Para indagar sobre el nivel de conocimiento de los integrantes de los comités y los habitantes de la ciudad, se obtuvo información acerca de la percepción de los conceptos de participación ciudadana y comité ciudadano.

4.1.1. La Participación Ciudadana

El objetivo de la Ley de Participación Ciudadana es “instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de estos, los habitantes de la ciudad pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno de la capital. Con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana” (artículo 1), es decir, su objetivo principal es regular una serie de instituciones jurídicas creadas para procurar la participación de la ciudadanía, de manera extensiva busca la organización, refiriéndose no a ciudadanos, sino a los habitantes de la ciudad. Lo anterior es relevante porque rompe con el esquema tradicional de otorgar derechos políticos o de participación política a ciudadanos, como se encuentra establecido en la Constitución Federal. La participación ciudadana se convierte en un derecho, que consta de “...participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (artículo 2). Es decir, la Ley de Participación Ciudadana innova y rebasa a la Constitución Política Federal, pero además, construye un mecanismo de participación por medio del cual un habitante puede ejercer ese derecho, e incidir en las políticas, programas y actos de gobierno.

Para saber las percepciones sobre la participación ciudadana, se preguntó a los entrevistados: *Para usted, ¿qué es la participación ciudadana?* En este sentido, fueron pocas personas que replicaron la definición legal, más bien se observa un consenso en torno a la participación vecinal, es decir, que tiene relación con lo que se puede hacer en su comunidad y con la cooperación entre personas de un mismo lugar.

“Bueno, para mí la participación ciudadana, como el nombre lo dice, que los ciudadanos, mis vecinos participen en todos los ámbitos de gobierno” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800**

“Pues la participación ciudadana es la capacidad que tiene y debería ser también una obligación, que tienen en este caso los vecinos de la colonia para opinar al respecto de los problemas que existen en la colonia” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Las respuestas anteriores pueden explicarse a partir de la naturaleza del comité, ya que la participación ciudadana se traduce en una relación directa con los vecinos y la colonia. También resalta la relación ciudadanía-gobierno, que es clave si se trata de participación ciudadana.

La participación ciudadana también se puede medir con la organización de la ciudadanía para alcanzar un objetivo común, en este sentido, a partir de los datos obtenidos en el Informe de Resultados Estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015 (Encuesta 2015), el 84 por ciento de los entrevistados manifestó nunca haber pertenecido a una organización¹⁰⁸, es decir, las personas son poco participativas, al menos en organizaciones de la sociedad civil.

Otro indicador, es el voto de la ciudadanía en los procesos electorales, que puede considerarse la máxima expresión de participación ciudadana en una democracia representativa como la nuestra. En este sentido, a nivel nacional según el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del INE, en la elección de Diputados Federales de 2015¹⁰⁹ la participación total de la ciudadanía fue de 47.005 por ciento de la lista nominal nacional; aunque la participación ciudadana es elevada, aún no supera la mitad del total de ciudadanos

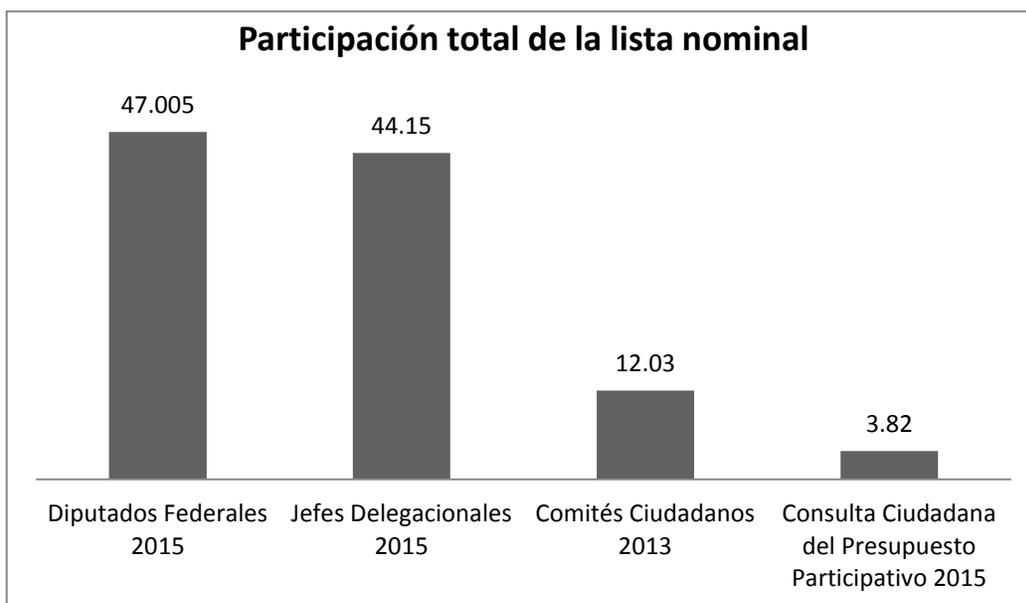
¹⁰⁸ Se les preguntó a los entrevistados *Usted es, o ha sido miembro de alguna de las organizaciones que le voy a mencionar: Siendo las opciones organizaciones estudiantiles; voluntariado o beneficencia; asociaciones de madres y padres de familia; sindicato; partido político; agrupación política; agrupación profesional; agrupación religiosa; organización de ciudadanos; asociación de la industria del comercio o similar; vecinas, vecinos, condominios; personas pensionadas o jubiladas; arte y cultura; deportiva; defensa al medio ambiente; y otro.*

Consultado en <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/informe2015cara.pdf> 01/04/2016.

¹⁰⁹ Consultado en <http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/> 24/03/2016

empadronados. Por otro lado, en la Ciudad de México la participación ciudadana no es más alta en relación con el índice nacional, por ejemplo, en la elección de jefes delegacionales de 2015, la participación fue de 44.15 por ciento de la lista nominal¹¹⁰. Hablando de mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, en la consulta ciudadana para el presupuesto participativo de 2015, sólo el 3.82 por ciento de la lista nominal participó¹¹¹, mientras que el índice de participación en la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos del año 2013, según datos del IEDF fue del 12.03 por ciento de la lista nominal¹¹² (véase gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, parece más relevante la votación a nivel federal, sobre la local, seguida de la elección de los comités y consejos, para quedar en último lugar la participación en la consulta del presupuesto participativo.

Precisamente, a partir de las entrevistas, la mayoría de las personas tienen una percepción pesimista de la participación ciudadana en sus colonias y en la

¹¹⁰ Consultado en <http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/entidad.php> 24/03/2016

¹¹¹ Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/participacion-en-consulta-de-presupuesto-participativo-fue-de-52.html> 26/11/2015

¹¹² Consultado en <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 24/03/2016

ciudad. Aunque algunas personas reconocen que, a comparación de años anteriores, la participación está creciendo y va por buen camino.

“Bueno, yo realmente antes de entrar a esto que es de los comités ciudadanos no sabía que era la participación ciudadana, hoy me doy cuenta de la gran importancia que tiene la participación ciudadana porque es una forma, no se puede decir de frenar al gobierno, pero sí de poner límites y sobre todo ejercer nuestros derechos como ciudadanos” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

A aquellas personas que reconocieron una baja participación ciudadana, se les preguntó a qué adjudicaban esa baja o nula participación. Razones como el desconocimiento de la Ley de Participación Ciudadana y de los mecanismos de participación, la falta de tiempo por actividades como el trabajo o la escuela, la apatía, la desconfianza, el hartazgo hacia las instituciones y la falta de resultados a pesar de participar, representaron las explicaciones.

“Vivimos en una ciudad muy grande. La gente es muy neurótica. Hay mucho trabajo y piensan además que se pierde el tiempo y que nadie le va a hacer caso y por una parte tienen razón. Esto además demanda muchísimo tiempo” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Las pocas personas que afirmaron que en su colonia y en la ciudad la participación es buena, lo explicaron a partir de la resolución de problemas, los resultados obtenidos y la confianza que se ha generado entre vecinos.

“nos hemos encontrado a vecinos que son afines a nosotros y creen que una participación totalmente ciudadana puede solucionar las cosas” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Los integrantes entrevistados están conscientes de los problemas contextuales de la ciudad, en este punto se comprueba lo que en el marco teórico se concluyó: la democracia directa no es posible en nuestros días.

4.1.2. El Comité Ciudadano

El comité ciudadano es definido por la ley como “el órgano de representación ciudadana de la colonia”, lo que indica su ámbito territorial de representación, pero no su objetivo. Su objetivo se encuentra más adelante, entre las atribuciones previstas por la ley, y es la representación de los intereses de la colonia y solución de demandas y propuestas vecinales; además de instrumentar las decisiones de la asamblea ciudadana y de ser un vínculo entre la ciudadanía y los órganos de gobierno.

Por lo anterior, se les preguntó a las personas entrevistadas *¿qué es el comité ciudadano?*, en este caso las opiniones se encontraron divididas: se registraron testimonios que identifican al comité como un enlace entre la ciudadanía y el gobierno. También, lo consideran como un órgano que ayuda al mejoramiento de la colonia, y sobre el cual recaen las decisiones de la colonia (percepción que se acerca más a la definición legal), finalmente hubo quien lo consideró como una oportunidad de conocer mejor a sus vecinos.

“Es un grupo de personas que buscan el bien común de esta comunidad. Buscamos que se apliquen recursos para mejorar nuestra colonia, que se identifiquen los problemas y tratar de dar alguna solución y que los recursos que bajen se amplíen y queden en toda esta colonia” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

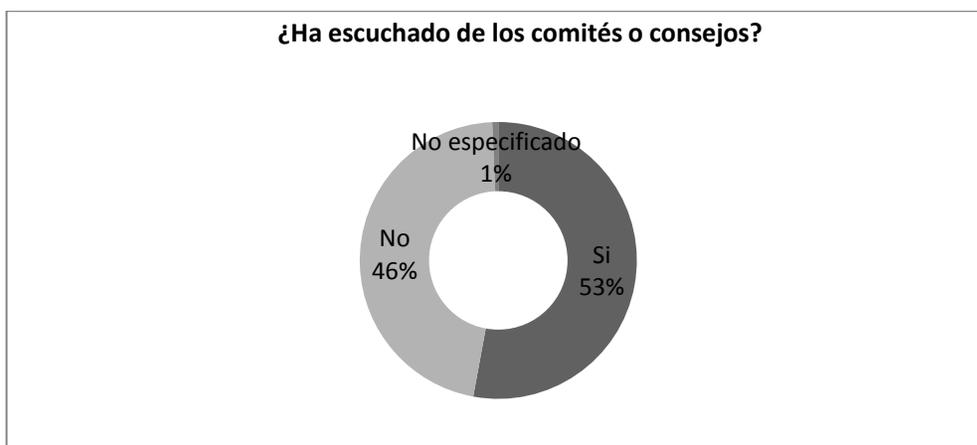
“Está por ley formar un comité ciudadano, y bajo la ley es una representación democrática y legítima” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Pero realmente, ¿qué tanto conocen los habitantes de la ciudad al comité ciudadano? La ley especifica los derechos que tienen los habitantes y ciudadanos de la ciudad, por ejemplo, los habitantes tienen derecho de proponer acuerdos en relación con el comité, ante la asamblea ciudadana y el comité, lo que hace posible la participación de cualquier persona en las decisiones de la asamblea, órgano rector del comité. Por otro lado, los ciudadanos además de tener los derechos de los habitantes, tienen derecho a voz y voto en la asamblea

ciudadana y el derecho a formar parte del comité. En resumen, no existen limitaciones jurídicas para que los habitantes de la colonia participen en el comité y los ciudadanos, además, puedan formar parte de este órgano. Ambos tienen derecho a verter sus opiniones y hacer valer sus derechos.

Pero los habitantes de la ciudad han resultado poco participativos en las actividades relacionadas con el comité, ya que a pesar de los años de existencia y de los antecedentes jurídicos, este órgano aún es poco conocido, según la Encuesta 2015, sólo poco más de cinco de cada diez personas encuestadas afirmaron haber escuchado sobre los comités ciudadanos y consejos del pueblo, frente a las cuatro personas y media de cada diez que respondió lo contrario (véase gráfica 2).

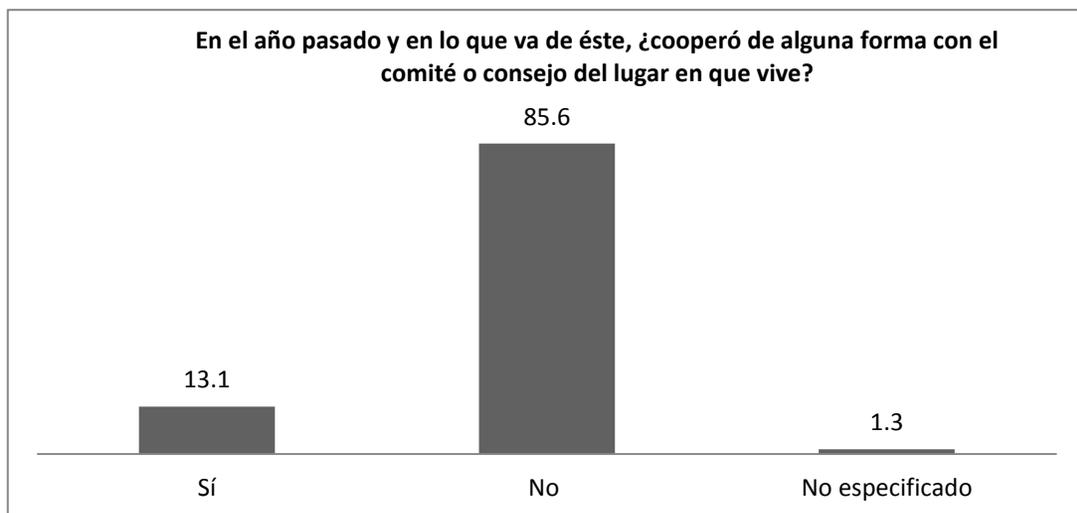
Gráfica 2



Fuente: Informe de Resultados Estadísticos de la encuesta ciudadana para evaluar a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, IEDF, 2015.

En contraste, el 85.6 por ciento de las personas encuestadas negaron haber cooperado de alguna forma con el comité o consejo, frente al 13.1 por ciento que respondió que *Sí* (véase gráfica 3).

Gráfica 3



Fuente: Informe de Resultados Estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

Por lo tanto, el conocimiento de la existencia del comité ciudadano en la colonia, no necesariamente se refleja en la participación de sus actividades. Lo anterior sugiere que la ciudadanía no está enterada de la existencia del comité, y en consecuencia no participan en sus actividades.

A las personas entrevistadas también se les preguntó sobre la participación de sus vecinos en actividades relacionadas con los comités, en este tema, aunque en algunas colonias la participación ha ido de menos a más, en general el panorama no es muy alentador. Cuando se les preguntó a las y los entrevistados a que se debía la baja participación de sus vecinos, figuró la falta de tiempo para sumarse a las actividades, el desacuerdo con la forma de trabajar o problemas personales con los integrantes del comité.

Además, la desconfianza de los vecinos por la falta de información sobre la elección, el funcionamiento y el origen del comité, pues algunos vecinos incluso los consideran como parte de algún partido político o de la delegación.

“Bueno, realmente se ha politizado mucho lo que es el comité ciudadano, algunos incluso creen que nosotros pertenecemos o trabajamos en la delegación o que pertenecemos a un partido político y es lo que nos ha dificultado, porque nosotros tenemos que ir casa

por casa para decirle a los vecinos que el comité ciudadano es 100 por ciento ciudadano” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Por otro lado, aquellas personas entrevistadas que declararon una participación activa de sus vecinos en las actividades del comité, lo adjudicaron al conocimiento de la existencia del comité, de su derecho a participar en las actividades de este órgano y de lo que se puede lograr a través de él.

“La mayoría está politizada, pero te puedo decir que hay comités ciudadanos que están muy preparados, muy bien educados en ese sentido, por ejemplo los de la Cuauhtémoc, ellos sí tienen un nivel escolar alto, imagínate hasta donde llegaron que ellos formularon la consulta ciudadana. La Benito Juárez, ellos también han estudiado mucho la Ley de Participación Ciudadana y saben mucho, también han metido oficios y todo eso. Se han opuesto a los parquímetros. La Miguel Hidalgo también tienen un nivel de preparación muy alta, esos comités ciudadanos y realmente la participación aumenta en los ciudadanos porque la mayoría al tener un nivel económico más alto, los involucra más, a diferencia de por ejemplo en mi delegación que la mayoría no tiene secundaria y se deja manipular más fácil por los partidos políticos” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Para terminar esta variable de estudio, se cuestionó a los integrantes del comité sobre el motivo para participar en este órgano de representación, donde principalmente se identifica la participación en la resolución de problemas locales, ya sea junto al comité que les antecedió o de manera individual; es decir, los integrantes de los comités se interesan en participar porque vivieron de cerca un problema en su colonia y vieron como una opción de resolverlo participar y ser parte del comité de su colonia, lo que coincide con las razones por las que sus vecinos participan.

“Porque nos interesó y nos cansamos de quejarnos y dijimos -porqué no en vez de quejarnos, participamos- y dirigimos un perfil totalmente ciudadano, y la mejora del barrio, la mejora de tu espacio, la mejora de

tu colonia, de tus calles, por eso es que nos involucramos como comité ciudadano” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Otras razones mencionadas fueron la búsqueda de mejoras en la colonia, relaciones más estrechas con los vecinos y con las autoridades delegacionales.

Las razones por las que los entrevistados se postularon permiten ver las aspiraciones y motivaciones que provocaron su participación. A partir de este dato es posible observar qué causó interés y así incentivar la participación en estos temas.

En un primer acercamiento a la participación ciudadana y al comité ciudadano, se observa que hay un gran problema: el desconocimiento, que ocasiona el bajo nivel de participación de los habitantes de la ciudad, pues no se reconoce a la participación ciudadana como un derecho, por lo tanto, los titulares no pueden ejercerlo, ni exigirlo. En segundo lugar, se encuentra el desconocimiento del comité ciudadano como mecanismo de participación, ya que al desconocer su existencia, imposibilita su utilización y por lo tanto el nivel de participación en sus actividades es bajo, es decir, el problema comienza por la falta de conocimiento tanto del derecho a participar, como de los mecanismos diseñados para ello. Lo anterior coincide con las opiniones del porque los habitantes de la ciudad no participan, entre estas se mencionaron la apatía y la falta de tiempo.

Por otro lado, se observa que la participación ciudadana es entendida por los entrevistados como una relación vecinal y una forma de dar solución a problemas coloniales, lo que se explica a partir de la relación que el comité ciudadano y sus integrantes mantienen con la colonia; por otra parte, lo anterior coincide con lo que los entrevistados entienden por comité ciudadano, además lo consideran más una forma de representación de la colonia. En conclusión no se tiene información suficiente sobre el concepto de participación ciudadana, ya que se percibe como parte del concepto del comité ciudadano.

Es importante destacar que la Ley de Participación Ciudadana no obstaculiza la participación de los habitantes y ciudadanos de la ciudad en las actividades de este órgano, al contrario la ley enaltece el papel del habitante sobre el del ciudadano, para que cualquier habitante de la ciudad pueda opinar y participar junto al comité.

Finalmente, se concluye que cuando las personas conocen la utilidad del comité y de su derecho a participar en él, los vecinos muestran mayor interés y participan más en sus actividades.

4.2. Percepciones sobre el Proceso de Elección de los Comités Ciudadanos

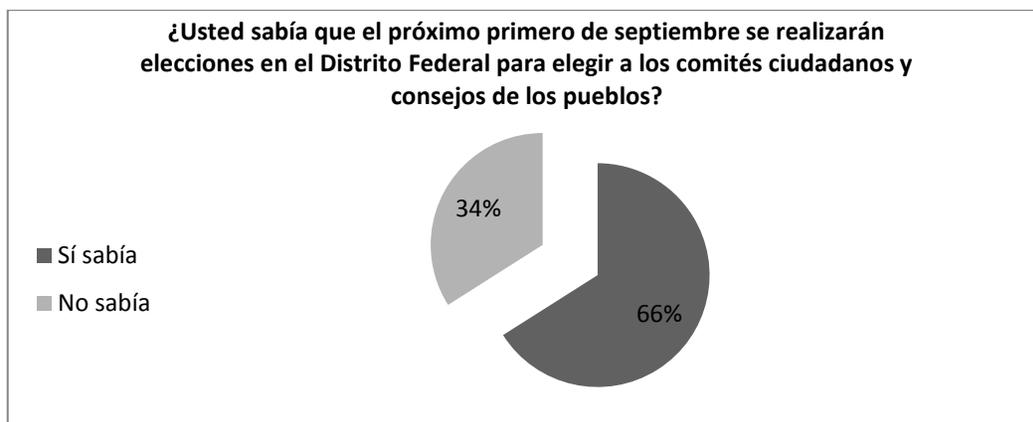
La jornada electiva de los comités queda en manos del Instituto Electoral, ésta se lleva a cabo cada tres años por medio del voto libre, secreto, universal y directo de los ciudadanos en cada colonia. Su importancia en esta investigación radica en que la elección es el primer filtro del cual depende la calidad del funcionamiento del comité ciudadano.

4.2.1. Participación de la Ciudadanía en la Jornada Electiva

En el año 2013, justo antes de la elección de los comités que se encuentran en funciones, la casa encuestadora *Parametría* realizó un sondeo donde se preguntó: *¿Usted sabía que el próximo primero de septiembre se realizarán elecciones en el Distrito Federal para elegir a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos?* A lo que el 66 por ciento de los encuestados respondió que *Sí sabía*, mientras el 34 por ciento contestó que *No sabía* (véase gráfica 4)¹¹³.

¹¹³ Información recuperada de http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571 el 28/11/2015.

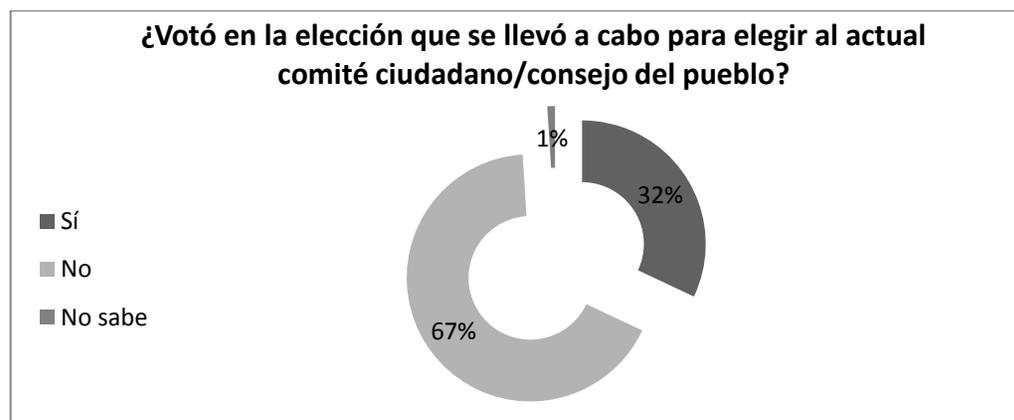
Gráfica 4



Fuente: Encuesta en Vivienda de Parametría del 10 a 15 de agosto de 2013.

En el mismo sentido, en el Informe Sobre el Cumplimiento a lo Establecido en el Artículo 184 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2014¹¹⁴, se le preguntó a la gente *¿Votó en la elección que se llevó a cabo para elegir al actual comité ciudadano/consejo del pueblo?*, a lo que el 32 por ciento de los encuestados respondió que *Sí*, mientras un 67 por ciento respondió que *No* (véase gráfica 5).

Gráfica 5



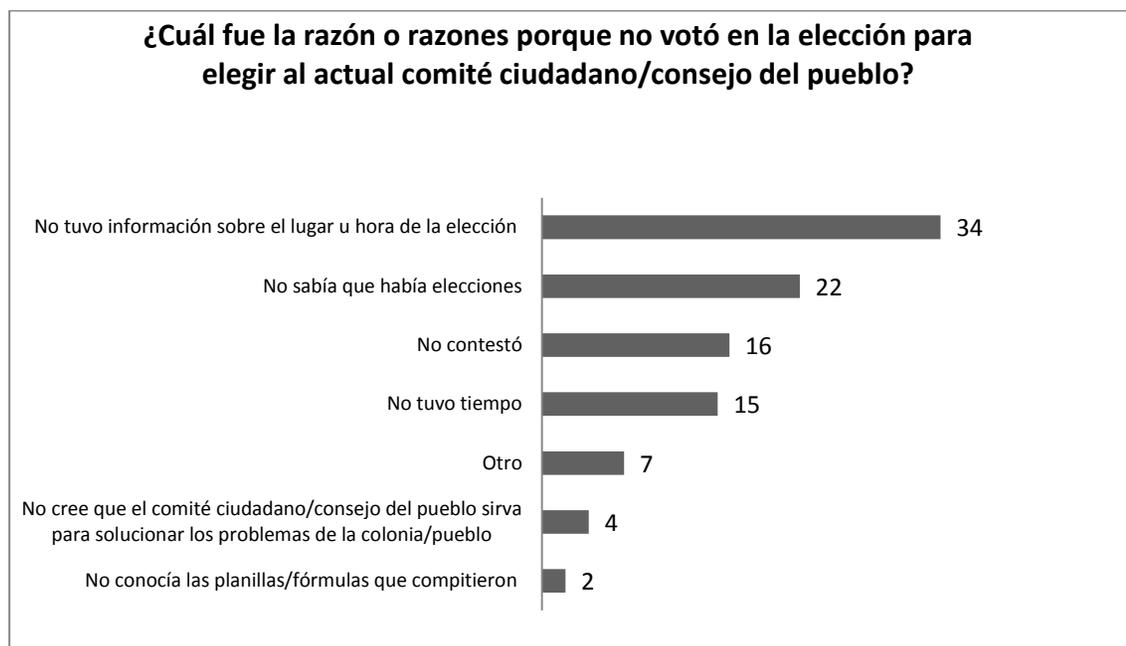
Fuente: Informe sobre el cumplimiento a lo establecido en el artículo 184 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. IEDF-TAG-Research, 2014.

A las personas que no fueron a votar, se les preguntó la razón, en este sentido las razones más mencionadas fueron: porque *No tuvo información sobre el lugar u hora de la elección* (34 por ciento); porque *No sabía que había*

¹¹⁴ Información recuperada de <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 28/11/2015.

elecciones (22 por ciento); el 16 por ciento no respondió; el 15 por ciento *No tuvo tiempo*; sólo el 4 por ciento respondió *No cree que el comité ciudadano/consejo del pueblo sirva para solucionar los problemas de la colonia/pueblo*; y el 2 por ciento *No conocía las planillas o fórmulas que compitieron* (véase gráfica 6).

Gráfica 6

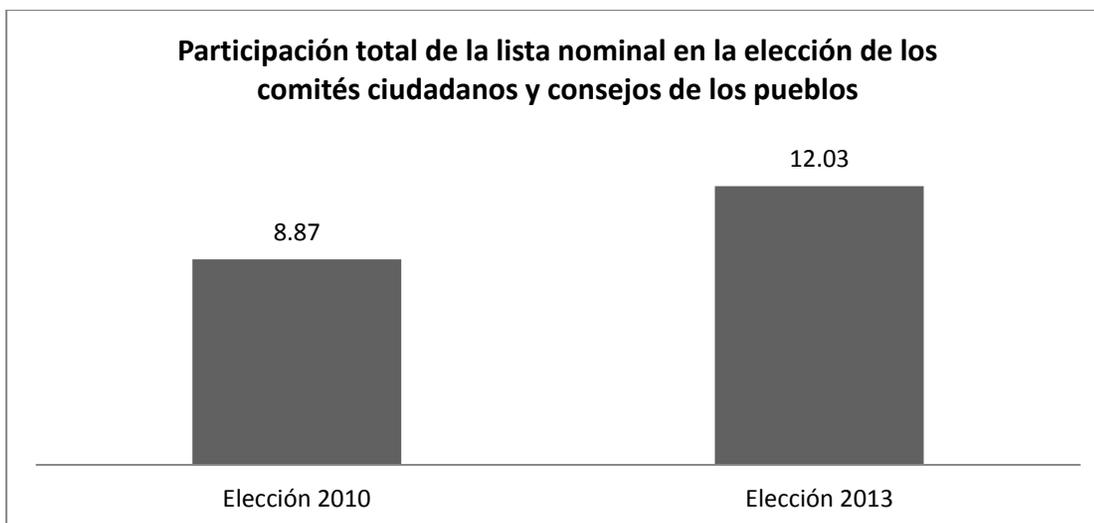


Fuente: Informe sobre el cumplimiento a lo establecido en el artículo 184 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. IEDF-TAG-Research. 2014.

Pero al contrastar esta información, que sólo refleja la percepción de los encuestados, con los datos estadísticos de los ciudadanos que realmente fueron a votar para elegir al comité y consejo de su colonia, se nota una gran diferencia, pues el índice de participación el día de la elección, aquel primero de septiembre de 2013, fue muy bajo. De un total de 7,323,254 ciudadanos inscritos en la lista nominal al día del corte de la misma, sólo el 12.03 por ciento, es decir 880,934 personas, votaron en las casillas instaladas en cada colonia o por internet¹¹⁵, mientras que en la primera elección de 2010, la participación fue de 8.87 por ciento, lo que significa un incremento de poco más de tres puntos porcentuales (véase gráfica 7).

¹¹⁵ Información recuperada de <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 28/11/2015.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia.

Aunque la participación ha venido de menos a más, aún no puede compararse con la participación en elecciones federales o locales (para comparar véase gráfica 1).

4.2.2. Experiencia General de la Elección del Comité Ciudadano

En retrospectiva, para saber el desarrollo general y las opiniones en torno al proceso de elección de los integrantes del comité, se preguntó de manera general a las personas entrevistadas su experiencia con relación a las elecciones en las que participaron. Las respuestas fueron diversas, a pesar de ello, fue posible identificar experiencias comunes. Por ejemplo, fue una constante el desconocimiento de las atribuciones y actividades por parte de los entrevistados antes de la elección, es decir, las personas se registraron y participaron en la elección de los comités sin saber a bien de que se trataba, algunos de ellos no se preocuparon por saberlo hasta que les notificaron como parte del comité ciudadano.

“Pues la verdad cuando llegó el momento de que tienes que participar, no me gusta decir no, sin saber en qué compromiso me estaba metiendo y pues me dijeron que metiera mis documentos (...) Ya cuando me dijeron -quedas, si alcanzas a entrar- para formar lo que es el comité ya en general, -pues bueno y ¿ahora qué tengo que

hacer?- (...) ¿ahora que vamos a hacer? y al principio pues sin saber”
Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.

Como se ha observado hasta ahora, la información juega un papel sumamente importante en el funcionamiento y desarrollo de las actividades del comité, incluso antes de que estos se elijan.

Por otra parte, resaltan los reclamos en contra de las autoridades, en especial en contra del IEDF y la baja participación de los vecinos en las urnas el día de la votación, ya fuera por el registro de una sola fórmula o por el bajo índice de votación, registrándose casos en los que muy pocas personas eligieron al comité.

“Lo que yo sí siento es que hace falta mucha difusión, hace falta que se enteren más personas y que participen, porque por ejemplo, aquí en mi colonia somos 6,500 habitantes y nada más hubo participación de una planilla de cinco personas” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Lo anterior se relaciona con el desconocimiento generalizado de la existencia de este órgano, y por ende, de su elección.

4.2.3. Medio de Conocimiento de la Convocatoria para Integrar los Comités Ciudadanos

La convocatoria para integrar el comité ciudadano es responsabilidad del IEDF, según la Ley de Participación Ciudadana, quien debe expedirla con al menos 75 días de anticipación.

Como resultado de las experiencias generales relacionadas con la elección del comité, y sobre todo, referente al conocimiento de este proceso en las colonias, se buscó indagar acerca del medio de conocimiento de la convocatoria para el registro de las formulas. Por lo anterior se les preguntó cómo se enteraron del proceso de registro de fórmulas para el proceso de elección. De manera general, las personas entrevistadas se enteraron porque de alguna u otra manera se encontraban involucradas en asuntos de participación ciudadana, ya fuera por

problemas comunes en su colonia, por la relación con autoridades delegacionales o porque habían tenido contacto con el comité anterior. En este sentido, los mismos vecinos, los comités ciudadanos y el IEDF resaltan como los difusores de esta información.

“yo tuve la experiencia de que necesitaba hacer un desazolve en mi edificio y aparte nos llegaban muy altos los cobros de la luz, entonces empezaron a haber juntas en el auditorio central de nuestra colonia y empecé a asistir y llegaban personalidades de la delegación o llegaban algunos diputados y a raíz de ahí me enteré que iba a haber una elección para elegir comités ciudadanos y me interesó y me involucre, al grado de que inscribí mi planilla y votó la gente por nosotros y aquí estamos” *Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.*

Lo anterior se relaciona con las formas de difundir la convocatoria, y con el desconocimiento de los habitantes de la ciudad sobre este órgano de representación, ya que la información no está llegando a la población, sino sólo a las personas que se encuentran cercanas a los círculos de participación ciudadana.

4.2.4. Experiencia en el Registro de la Fórmula para la Elección del Comité Ciudadano

El registro de la fórmula es el primer paso en el proceso de elección de los comités, de este registro depende su integración final, pues se permite o rechaza la participación de los ciudadanos interesados en formar parte del mismo. Además, el registro de las planillas funciona como indicador para saber la participación real de la ciudadanía interesada en formar parte de él, en este sentido, según cifras de la Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los pueblos 2013¹¹⁶, se registraron en total 7,804 fórmulas en todas las colonias y pueblos de la ciudad; al comparar estas cifras con el número de colonias y pueblos que hay en cada delegación, en promedio se registraron

¹¹⁶ Consultada en <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 02/04/2016.

4.35 fórmulas por colonia o pueblo en toda la ciudad (en la tabla 9 se presenta en promedio las fórmulas que contendieron por delegación).

Tabla 9

	Fórmulas contendientes por delegación	Colonias y pueblos por delegación	Promedio de fórmulas por colonia o pueblo
Azcapotzalco	598	111	5.38
Coyoacán	438	147	2.97
Cuajimalpa de Morelos	219	44	4.97
Gustavo A. Madero	1000	230	4.34
Iztacalco	315	55	5.72
Iztapalapa	1718	290	5.92
La Magdalena Contreras	221	54	4.09
Milpa Alta	64	12	5.33
Álvaro Obregón	811	247	3.28
Tláhuac	233	57	4.08
Tlalpan	583	173	3.36
Xochimilco	313	76	4.11
Benito Juárez	258	64	4.03
Cuauhtémoc	338	64	5.28
Miguel Hidalgo	414	89	4.65
Venustiano Carranza	281	80	3.51
Total	7804	1793	4.35

Fuente: Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos, IEDF, 2013.

Es decir, en realidad la participación de la ciudadanía por medio de las fórmulas es relevante, ya que según esta información, en promedio en la última elección de los comités y consejos participaron poco más de cuatro planillas por colonia y pueblo.

En este tema, la Ley de Participación Ciudadana establece tres condiciones para la integración de las fórmulas: que se componga con cinco integrantes, que no sean más de tres integrantes del mismo sexo para mantener la equidad de género; e integrar al menos a una persona joven de entre 18 y 29 años de edad.

Al respecto, se profundizó preguntando las experiencias de los encuestados en cuanto al proceso de conformación y registro de su fórmula. En

este sentido, las opiniones fueron divididas, ya que algunos consideraron que el registro fue fácil, mientras que para otros fue difícil.

Aquellas personas que consideraron fácil el registro de la planilla coincidieron en que los requisitos solicitados por la ley son sencillos y fáciles de cumplir.

Por el contrario, aquellas personas que tuvieron problemas al integrar y registrar su fórmula, fue en dos momentos: al cumplir los tres requisitos solicitados, y por obstáculos al hacer el registro ante la junta distrital. Los requisitos legales que generaron contratiempos en la conformación de la planilla fueron principalmente encontrar a vecinos que quisieran o pudieran participar, ya que factores como el trabajo o los estudios representaron una limitación.

“Lo que pasa es que la gente es muy apática y piensa que es muy fácil que los demás hagan las cosas, entonces sí me costó mucho trabajo al grado de que tuve que rogarles prácticamente a mis vecinos para que se integran y teniendo que prometer que yo iba a hacer todo pero que me apoyarán en los requisitos” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

En el mismo sentido, algunas personas entrevistadas tuvieron problema para mantener la equidad de género y conseguir personas jóvenes, en ambos casos, a partir de las opiniones recogidas, la conformación de la planilla puede ser forzada y resulta más difícil su conformación. Por ejemplo, se recogió el testimonio de una mujer que está en desacuerdo con la equidad de género como requisito en la conformación de las fórmulas:

“Sí, la igualdad de género se me hace una necesidad, sinceramente es más complicado para las personas, generalmente la gente que trabaja, todos son así, hay van y se embarcan, debería ver como sufren -no no, si puedo ir un ratito pero me toca ir a trabajar-, ¿por qué tienen que haber igualdad de género?, aquí no hay un salario ni nada, simplemente si todas quieren ser señoras ¿que se opone? Y a los

jóvenes por obligación, sino le interesa, somos ciudadanos a partir de los 18, ¿por qué tienen que tener un trato especial? ¿Para fomentar la participación?, no se fomenta. Mire fuimos a la [Universidad la] Salle, ¿usted cree que hubo alguna respuesta? Fuimos a solicitar que necesitábamos jóvenes cuando estábamos formando la planilla. Pero la ley regular casi todo, -es que debe ser así, así y así-, oye porque no es una asociación de ciudadanos, déjenlos que se organicen como les pegue la gana” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Algunas personas se encontraron con obstáculos al registrar la fórmula ante la junta distrital, al presentar la documentación, la recolección de firmas y los juegos de copias necesarios para el registro. En este sentido hay molestia ante la falta de información y apoyo que las juntas distritales tienen con relación al registro de la planilla, tanto para ser claros en la documentación necesaria, como para hacerles ir y venir más de una vez por esta razón.

“Lo que es el registro de la planilla sí es muy engorroso, muy burocrático. Te piden muchos requisitos y los formatos no son fáciles de llenar. Sí cuesta algo de trabajo, por ejemplo el IEDF no nos apoyaba con copias ni nada de eso, entonces todo lo teníamos que llevar nosotros ya hecho. Me hicieron dar vueltas” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Cabe resaltar que la convocatoria de la elección de 2013 ordena la responsabilidad de las direcciones distritales de orientar y asesorar a las personas interesadas en registrar su fórmula, respecto al llenado de formatos y documentos necesarios para completar el trámite, por lo que al menos en este caso no fue cumplido¹¹⁷.

La Ley de Participación Ciudadana también establece una serie de requisitos legales que deben satisfacer los aspirantes a integrar el comité, básicamente son seis: ser ciudadano de la ciudad; contar con credencial para

¹¹⁷ Convocatoria para la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013. Consultado en <http://www.iedf.org.mx/sites/tenemoslaformula/documentos/convocatoria01.pdf> 09/04/2016.

votar vigente y con domicilio en la colonia correspondiente; estar inscrito en la lista nominal de electores; residir en la colonia cuando menos seis meses antes de la elección; no haber sido sentenciado por delito doloso; y no desempeñar ni haber desempeñado hasta un mes antes de la emisión de la convocatoria, algún cargo dentro de la Administración Pública Federal, local y/o delegacional desde el nivel de enlace hasta el máximo jerárquico, así como los contratados por honorarios profesionales y/o asimilables a salario que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad programas de carácter social.

En este tema, y a partir de las entrevistas realizadas, resaltan dos constantes que no coinciden con la ley y evidencian la imprecisión del sistema de registro. En primer lugar, se encuentra un testimonio que habla de la integración de una planilla por familiares directos, es decir con personas que viven en un mismo lugar y que atienden a una sola postura, formando un bloque que hace mayoría en el funcionamiento y toma de decisiones dentro del comité.

“era una familia, mamá, papá, hijo y creo que la nuera y otra persona. Toda una familia, está bien, no dice la ley que no debería, si yo pongo a mis dos hijos, mi esposa, toda esa planilla va a estar completamente de acuerdo conmigo” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En segundo término, y como se analizara más adelante, se encuentra la falta de prohibición y de un proceso efectivo de verificación ante el registro en la planilla de servidores públicos, pero en especial de militantes de partidos políticos.

4.2.5. Promoción de las Fórmulas

El siguiente paso hacia el día de la elección es el periodo de promoción de las propuestas de cada fórmula, esta promoción es autorizada por la ley bajo algunas limitantes. Cuando la planilla es registrada, las personas que la integran tienen derecho a promover a la fórmula y sus proyectos durante las dos semanas anteriores, y hasta tres días antes de la elección. En este sentido, existen lineamientos que la ley establece para mantener la igualdad entre planillas, estandarizando la manera por la cual pueden promocionarse.

Estas medidas prevén que aunque una planilla cuente con más recursos o apoyo, y otra con menos, ambas tengan el mismo alcance y lleguen de igual forma a los vecinos. En este sentido, la ley autoriza la propaganda impresa mediante un tríptico o formato similar, sin colores, sólo identificando el número de la fórmula. La información del tríptico puede contener la propuesta y los perfiles de los integrantes, además de una leyenda que promueve la participación en los comités. Sólo se permiten dos medios para publicar esta información y el tríptico: por medio de la repartición en las calles o domicilios particulares y a través de módulos de información fijos. Al respecto la ley deja claro que “La propaganda únicamente podrá circularse de mano en mano entre los ciudadanos” (artículo 117).

También existen lugares y prácticas prohibidas por la ley para fines propagandísticos, por ejemplo, no está permitido colocar información al interior o exterior de edificios públicos, lugares comunes, accidentes geográficos o equipamiento urbano. Otra acotación que hace la ley es que los recursos para la difusión deben provenir del patrimonio de los contendientes, lo que compromete además del esfuerzo y tiempo, dinero de los integrantes.

Para obtener información acerca del tema, se preguntó a los entrevistados sobre su experiencia en el tema y en general existe un malestar a partir de dos factores: el primero de ellos es la inconformidad sobre la limitación de la ley en materia de difusión de las propuestas, ya que sólo se permite por medio de trípticos y de mano en mano entre los ciudadanos, lo anterior provoca que los ciudadanos consuman más recursos y lleguen a menos personas. Las medidas se consideran exageradas e imprácticas, pues según la opinión de algunos entrevistados, afectan la participación de los vecinos en el proceso de elección.

“la única forma donde te puedes dar a conocer como planilla para las elecciones es a través de un tríptico que debes de costear tú y que además tienes que ir puerta por puerta, tocar y eso genera mucho tiempo y no hay otra forma de difusión” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

En segundo lugar, es visible el malestar de los entrevistados en cuanto a los recursos que gastaron al momento de promocionar la planilla, porque el alcance de la difusión depende de la disposición de cada fórmula, en este sentido, se adjudica la limitación de la difusión de propuestas y el conocimiento de la elección de los comités, a este factor.

“puedes tener todas las ganas del mundo en apoyar y en tratar de sacar adelante la colonia, pero si no hay un apoyo por lo menos básico para sacar copias fotostáticas o para imprimir es algo muy difícil que uno lo pueda hacer. Sin embargo, eran tantas mis ganas de poder sacar y llevar adelante este proyecto que sí tuve que buscar una imprenta más barata y hacer miles de cosas y pedirle prestado a mi esposo y a mis hijos para poderlas imprimir como tipo propaganda”
Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.

De manera general, el compromiso que asumen quienes en su momento registraron una planilla es alto, ya que hicieron su mayor esfuerzo para llegar a la mayor parte de sus vecinos y ganar la elección en su colonia.

Para solucionar los problemas relacionados con la propaganda de la planilla, se preguntó a los entrevistados acerca de propuestas o ideas que creyeran útiles para solucionarlos. En este sentido, las propuestas fueron dos: la primera en torno al apoyo necesario que provenga del IEDF o de la delegación para imprimir los trípticos. En segundo lugar se propuso la apertura de las formas permitidas por la ley para difundir las propuestas y permitir, por ejemplo, la apertura de medios electrónicos para la difusión.

“Pues que se abrieran también a medios electrónicos, la ley no te lo menciona y creo que debería de ser muy importante abrir las redes sociales para darte a conocer y que además hubiera un presupuesto del IEDF para nosotros. O que nos dijeran, ustedes hagan su diseño y nosotros se los imprimimos y se los entregamos” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Cabe mencionar que el artículo Décimo Quinto transitorio de la Ley de Participación Ciudadana, dispone que en el caso de la elección de los comités y consejo del año 2013 sí fuera posible difundir las propuestas por medio de las “Redes sociales”, pero su adición al cuerpo de la Ley de Participación Ciudadana no ha ocurrido.

4.2.6. Opinión del Esquema de Integración de Cociente Natural Resto Mayor

Así como hay diputados federales que ocupan un curul gracias al número de votos obtenidos, y otros llegan a ocuparlo para nivelar el peso de los partidos políticos más fuertes y con más votos, en la conformación de los comités ciudadanos sucede algo parecido, ya que su conformación atiende a un sistema de integración que busca la representatividad de la mayor parte de los vecinos, admitiendo en su integración hasta integrantes de cuatro formulas diferentes.

En este sentido, la planilla que obtiene la mayoría de los votos no es la única que integra el comité, el sistema de representatividad considera que la planilla que obtiene el primer lugar en la votación se queda con cinco lugares, el segundo obtiene dos lugares, y el tercer y cuarto lugar obtiene un lugar respectivamente. Cabe señalar que la coordinación interna del comité recae sobre la persona que fue registrada como presidenta de la fórmula ganadora. La ley también considera la posibilidad de que existan menos de cuatro planillas registradas, empates, o incluso que solo una planilla integre el comité¹¹⁸, ajustando las cuotas o en su caso, integrando el comité en su totalidad con la única fórmula registrada.

Este sistema de representatividad es coherente con el objetivo de representar a los vecinos de la colonia, pues da la impresión de sumar las voces y opiniones de más vecinos. Pero a partir de las entrevistas realizadas se observó que en la práctica, este sistema de integración trae más perjuicios que beneficios y no cumple su función de representar a los diferentes sectores de la colonia.

Para indagar sobre el tema, se preguntó a los entrevistados su opinión acerca del esquema de integración de cociente natural resto mayor que establece

¹¹⁸ Véase el esquema 3.

la Ley de Participación Ciudadana. En este sentido, se tuvo consenso al considerar que este esquema no es el más adecuado, pues representa un obstáculo en el funcionamiento del comité. Por ejemplo, se han tenido dificultades internas a causa de la integración de personas ajenas a la fórmula ganadora.

“No estoy de acuerdo. Yo estoy de acuerdo que la planilla que se forma, es que la formas con tu grupo que son afines a ti, que somos homogéneos. Yo siento que la planilla que gana es la que representa. En otras colonias, bueno los comités se matan, acaban en insultos, terminan mal, porque no están de acuerdo y empiezan a degradarse todo y se hace una ruptura total” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Los integrantes de fórmulas diferentes al primer lugar, tienden a abandonar el comité, pues al ser minoría hay constantes disensos. También es visible la intervención de grupos locales o partidos políticos en la integración de las planillas, que tienen intereses particulares, factores que complican aún más la relación interna del comité.

“Es muy complicado. Se supone que el primer lugar queda con cinco, el segundo con dos, el tercero con uno y luego vienen unas combinaciones raras. Todo sería maravilloso si todos fuéramos ciudadanos, pero muchas planillas ya tienen intereses partidistas. Entonces nunca acabas trabajando en conjunto. Es muy difícil ponerse de acuerdo cuando el señor tiene unos intereses muy particulares” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

También se identificó un factor que puede explicar las complicaciones que existen en la convivencia al interior del comité, las opiniones obtenidas hacen pensar que los integrantes del comité homologan el proceso de elección del comité ciudadano con un proceso electoral de representación popular, reflejadas en las acciones encaminadas a posicionarse como figuras públicas y que sus vecinos los conozcan a ellos, pero no a sus fórmulas, sus propuestas y proyectos para ayudar a la colonia:

Se reconoce un estado de rivalidad entre las planillas, cuando esto no tendría que ser así, ya que se pierde el objetivo de representar los intereses de la colonia y resolver sus problemas, por una competencia para tener poder:

“Pero ya en realidad, ya estando ahí los vecinos dijeron -no ya quedaste- a otros no les pareció por lo mismo, porque ellos querían quedar, querían que quedara su grupo, pero pues no ganaron, yo gané. Pero ya, no hubo demasiado desacuerdo, unos cuantos eran los que querían tener ese poder o ese reconocimiento” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

Es importante mencionar, que aunque fue mínimo, también existieron posiciones a favor de este esquema de integración, con el argumento de que es necesaria una retroalimentación de grupos diferentes de la planilla ganadora, la diversidad de pensamientos, opiniones y propuestas que se perderían si las demás fórmulas quedan excluidas.

4.2.7. Reelección de los Integrantes del Comité Ciudadano

La posibilidad de reelección de los integrantes del comité es reciente y no ha sido utilizada, ya que la reforma al artículo 92 de la Ley de Participación Ciudadana se realizó hace dos años¹¹⁹, en este sentido aún no está bien especificado como funcionara la reelección, pero ya está permitida, al menos para el periodo inmediato posterior (2016-2019).

Es importante mencionar que aunque este tema no fue planteado, se mencionó esporádicamente por algunas personas entrevistadas. Quien habló de este tema fue porque se siente comprometido con su colonia, además hay proyectos y metas que no se pueden cumplir en tres años. Otro motivo para permanecer en el comité es mantener la posición del mismo como ciudadano, pues si lo dejan, temen que intervengan militantes de partidos políticos o grupos locales como comerciantes o franeleros.

¹¹⁹ Reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de marzo de 2014.

“...debe haber procesos ciudadanos, aunque no les gusta. A mucha gente que se ha salido le digo -no me salgo [del comité], porque si no este espacio lo ocupan ellos- ¿Por qué? Porque nos convertimos en un dolor de cabeza, en una piedra en el zapato -no, estás haciendo esto mal-, si yo pertenezco al PRD, oye no, mejor hago que no veo” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

También se recogió un testimonio, en el que se rechaza la posibilidad de volver a ser miembro del comité, pues en su opinión, exige mucho tiempo y dinero:

“ya me comentaron que me puedo reelegir pero la verdad es que yo ya no lo haría, porque hay que comprometer mucho tiempo, hay que comprometer el dinero que sale de la bolsa de uno y pues yo ya no me volvería a elegir por esa situación aunque se han hecho cosas muy buenas. La verdad es que yo creo que otros vecinos deberían de participar” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Finalmente, sorprende que antes de llevarse a cabo la reforma que se mencionó, una persona ya había estado dos periodos continuos como integrante del comité ciudadano 2010-2013 y de 2013 a la fecha, es decir, el IEDF no detectó que esta persona había sido integrante del comité y por lo tanto, según la ley no hubiera podido ser miembro del mismo.

“Se retoman en 2010 los coordinadores que en su tiempo eran presidentes de colonia, la penúltima fue en el 2000 y diez años después, en el 2010 se retomó para los presidentes de colonia, de 2010 a la fecha yo estoy como coordinador de la colonia, por segundo periodo que son de tres años” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En el tema de la reelección, la ley ha omitido indicar bajo qué procedimiento se realizara, lo que afectara a las elecciones del próximo septiembre de 2016.

En el tema electoral, la participación de los ciudadanos han sido bajas en comparación con otros procesos electorales a nivel federal o local, pero el hecho de que los ciudadanos estén enterados de la elección no asegura su participación. Las principales razones por las que las personas encuestadas no votaron, tienen que ver principalmente con el desconocimiento de la propia elección (día, hora y lugar), por otro lado, las personas entrevistadas también manifestaron su preocupación por la baja participación en sus colonias, ya que las fórmulas ganaron con pocos votos.

Respecto a la convocatoria de la elección, es preocupante que sólo la población que está inmersa en la participación ciudadana se entere de esta, lo que reduce la oportunidad de que otros vecinos puedan registrar una fórmula e integrarse al comité ciudadano.

El número de planillas registradas por colonia fue una sorpresa, ya que en la elección de 2013 se registraron 4.44 en promedio, lo que se traduce en un interés alto por ser parte de los comités.

En cuanto a los requisitos de integración de las formulas, algunos pueden forzar la participación ciudadana y en ocasiones condicionar su inscripción, por ejemplo, la exigencia de mantener la equidad de género y a personas jóvenes. Por otro lado, la práctica de integrar la fórmula con familiares es un hallazgo importante, ya que va en contra del principio de representación vecinal que busca el comité, esta práctica no se encuentra prohibida por la ley. También, a partir del análisis de los requisitos legales y de la forma en que se comprueban y verifican, no existe un procedimiento que asegure que los integrantes de las fórmulas son o no son servidores públicos, sin mencionar que no se prohíbe la participación de militantes de partidos políticos.

En materia de difusión de las fórmulas y sus propuestas, los integrantes del comité están conscientes de las limitaciones legales, aunque en la práctica los miembros del comité no están de acuerdo con las prohibiciones para mantener el equilibrio entre las planillas porque les exige mayor tiempo, esfuerzo y dinero llegar a todos los vecinos de la colonia. En esta etapa es común que los

integrantes de la fórmula gasten su propio dinero, y tomando en cuenta que el desempeño de las funciones dentro del comité es honorífico, no hay forma de recuperarlo.

A partir de las entrevistas, se reportan problemas internos a causa de la integración del comité por el principio de cociente natural resto mayor, estos conflictos entre integrantes del comité se explican a partir del juego electoral y de la rivalidad que existe entre las planillas previo a la elección; por la poca o nula relación previa entre vecinos y planillas, y por el protagonismo que buscan algunas fórmulas e integrantes, siguiendo la lógica del ganador y el perdedor. Lo anterior causa el desgaste del comité y la participación de sus integrantes, que concluye en la deserción de algunos miembros. Aunque la Ley de Participación Ciudadana no incita a competir para obtener un lugar en el comité, al igual que una elección para ocupar un cargo público la estrategia nace de proponer y dar difusión a propuestas contrarias y con la finalidad de ganar e ir en contra de los demás contendientes.

Finalmente en el tema de la reelección de los integrantes, aunque ahora está permitida, no existe un procedimiento en la ley, ni se aclara cómo funcionará. La reelección puede traer beneficios como dar continuidad al trabajo de un equipo consolidado, y mantener a estos órganos en funcionamiento, pero también representa algunas desventajas, como el perpetuar a un grupo de personas que integran el comité pero que no velan por los intereses de la colonia.

4.3. Capacitación de los Integrantes del Comité Ciudadano

Dentro de los principios que contempla la Ley de Participación Ciudadana, se halla el de “capacitación para la ciudadanía plena”, aunque la ley no dice más sobre este principio, puede deducirse que se refiere a la capacitación e información que las instituciones deben proporcionar a los habitantes y ciudadanos de la ciudad para ejercer sus derechos en materia de participación ciudadana. La responsabilidad de capacitar a los comités ciudadanos recae principalmente en el IEDF, esta se instrumenta a través de un programa

permanente y continuo de capacitación sobre la participación ciudadana, específicamente sobre las atribuciones de los comités.

La capacitación también es un derecho que tienen los integrantes del comité, según la Ley de Participación Ciudadana, sus integrantes tienen derecho a “recibir capacitación, asesoría y educación según lo dispuesto en el artículo 15 y 16 de esta Ley” (artículo 102)¹²⁰. Es decir, la responsabilidad de capacitar a los integrantes de este órgano de representación es una obligación no sólo del IEDF, sino también de las demás autoridades en materia de participación ciudadana¹²¹.

Respecto al IEDF, la ley establece la elaboración y ejecución de un Programa Anual de Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación, 2015 (Programa 2015)¹²² dirigido a los órganos de representación ciudadana. En este Programa “se integran las actividades institucionales con las que el Instituto Electoral registrará su quehacer en torno a la capacitación hacia la ciudadanía en materia de participación ciudadana”¹²³. En este sentido, en el Programa 2015, se reportan 21 temas de capacitación abordados de 2011 a la fecha, para los órganos de representación ciudadana, organizaciones ciudadanas y ciudadanía en general¹²⁴. En el Programa 2015, también se afirma la capacitación “sobre los

¹²⁰ Ambos artículos se relacionan con las bases generales de la capacitación en materia de participación ciudadana.

¹²¹ El Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, y el Tribunal Electoral.

¹²² Consultado en: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.24/p2015/p02.pdf> 11/04/2016.

¹²³ Programa anual de capacitación, educación, asesoría y comunicación, IEDF, 2015, p. 2.

¹²⁴ 1) Planeación y presupuesto participativo; 2) Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal; 3) Democracia, valores democráticos y derecho humanos; 4) Promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana; 5) Derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal; 6) Marco jurídico de los órganos de gobierno del Distrito Federal; 7) Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo; 8) Atribuciones y funciones de los órganos de representación ciudadana, mecanismo de participación colectiva en asuntos de interés general y desarrollo comunitario; 9) Desarrollo de proyectos y propuestas para el fomento de la participación ciudadana y bienestar comunitario; 10) Formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida; 11) Representación y promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios; 12) Cooperación y creación de redes de apoyo entre organizaciones ciudadanas; 13) Mecanismos y estrategias de comunicación y difusión comunitaria; 14) Introducción ¿Qué son y qué hacen los órganos de representación ciudadana?; 15) Presupuesto participativo y planeación de proyectos; 16) Trabajo en Equipo y Manejo de Conflictos/Comunicación Eficaz; 17) Instalación y Desarrollo de Sesiones y Asambleas. El a b c de las sesiones; 18) Gestión para el Desarrollo Comunitario; 19) Introducción a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; 20) Derecho de acceso a la información y fomento de la rendición de cuentas sobre presupuesto participativo; 21) Diseño de proyectos para el presupuesto participativo y proyectos exitosos.

temas señalados en el artículo 191 de la Ley de Participación Ciudadana¹²⁵ y sobre temas que los propios integrantes de los comités y consejos solicitaron y señalaron como importantes para su gestión como representantes y relevantes para el bienestar de la colonia o pueblo”¹²⁶.

En el Plan Anual de Estudios y Acciones para Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación de los Integrantes de los Órganos de Representación Ciudadana, Organizaciones Ciudadanas, Personal del Servicio Público y Ciudadanía en General 2015 (Plan anual 2015)¹²⁷, se considera la capacitación a integrantes de los comités ciudadanos, enfocada principalmente a quienes no hubiesen tomado la capacitación en el año 2014. Estas tareas se realizaron por medio de cursos, talleres, foros, seminarios y conferencias. Al respecto en el Informe de Evaluación Institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos Segunda Generación 2015¹²⁸ (Evaluación 2015), el IEDF reportó de abril (cuando inició el proceso de capacitación) a octubre de 2015 que el 37.99 por ciento del total de los comités y consejos de la ciudad tuvieron al menos capacitación para tres de sus integrantes (véase gráfica 8). Al evaluar los avances de esta acción institucional por capacitar a los comités y consejos de la ciudad, se reconoce un gran avance, pues casi cuatro de cada diez órganos de representación, aumentaron su capacitación.

Para el cumplimiento de su responsabilidad en materia de capacitación, el IEDF ha publicado diversos materiales que no sólo cumplen con las exigencias de

¹²⁵ El artículo 91 establece los 13 temas que el programa anual de capacitación debe considerar, los cuales son: a) Democracia, valores democráticos y derechos humanos; b) Promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana; c) Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal; d) Derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal; e) Marco jurídico de los órganos de gobierno del Distrito Federal; f) Desarrollo de proyectos y propuestas para el fomento de la participación ciudadana y bienestar comunitario; g) Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo; h) Formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida; Mecanismos de participación colectiva en asuntos de interés general y desarrollo comunitario; j) Representación y promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios; k) Cooperación y creación de redes de apoyo entre organizaciones ciudadanas; l) Planeación y presupuesto participativo, y m) Mecanismos y estrategias de comunicación y difusión comunitaria.

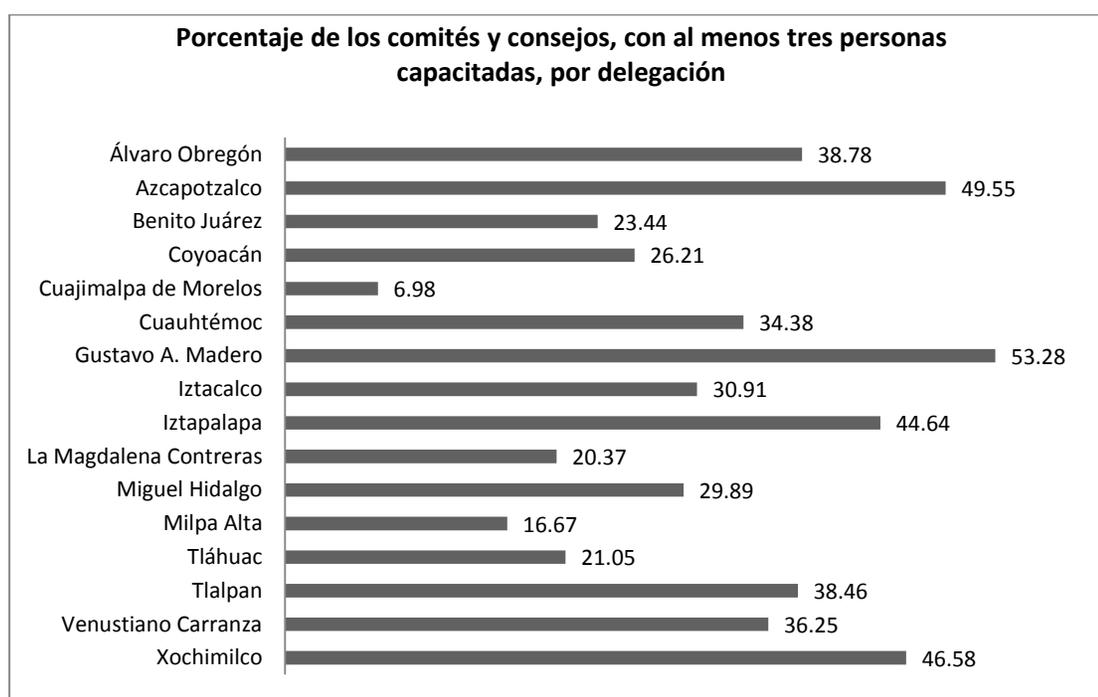
¹²⁶ Programa anual de capacitación, educación, asesoría y comunicación, 2015, p. 4.

¹²⁷ Aprobado por el Pleno del IEDF bajo el acuerdo ACU-24-15 del 27 de febrero de 2015. Consultado en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-024-15.pdf> 11/04/2016.

¹²⁸ Consultado en <http://www.iedf.org.mx/index.php/menucapacitacionpc> 01/04/2016.

la ley, sino que ha brindado a los representantes ciudadanos las herramientas e información necesarias para cumplir sus funciones. Por ejemplo, una actividad innovadora son los cursos de capacitación en dos formatos: presencial y en línea¹²⁹. Los cursos presenciales son convocados por el IEDF a través de las direcciones distritales y por medio de correo electrónico dirigido a los integrantes del comité. Por su parte, los cursos en línea se imparten en un aula virtual, además la página web del IEDF pone a disposición una biblioteca electrónica¹³⁰, donde están disponibles materiales de descarga gratuita encaminados a difundir información y capacitar a la ciudadanía en general. Lo anterior brinda opciones a los integrantes del comité para allegarse de más información.

Gráfica 8



Fuente: Informe de evaluación institucional de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos 2da. Generación, IEDF, 2015.

La capacitación es crucial para el funcionamiento del comité, porque sin esta, sus integrantes no obtienen los conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones lo mejor posible. Por lo anterior, se cuestionó a las personas

¹²⁹ La plataforma donde se puede registrar y tomar el curso en línea es la siguiente: <http://secure.iedf.org.mx/depc/capacitacion/index.html> 01/04/2016.

¹³⁰ En la página <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/#> se ofrecen tres colecciones en materia de participación ciudadana: Colección Bases para la Participación Ciudadana, Series Talleres de Participación Ciudadana; y Colección Temas de Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Consultado el 01/04/2016.

entrevistadas su percepción acerca de la capacitación, primero se indagó sobre si habían recibido, o no, algún tipo de capacitación sus actividades, si ese era el caso, se solicitó que además mencionaran quién los había capacitado, y sino los capacitaron, la forma en que habían aprendido sobre el comité y su funcionamiento.

4.3.1. Percepciones Positivas de la Capacitación

A partir de las experiencias en materia de capacitación, se alcanzan a distinguir dos posturas, por un lado aquellas personas que tuvieron una buena experiencia de capacitación, y por el otro, lo que se considera una mala capacitación.

Por ejemplo, algunas personas mencionaron que sí las invitaron a la primera capacitación del IEDF inmediatamente después de la instalación de los comités, donde les enseñaron sobre las funciones, del presupuesto participativo y relaciones inter vecinales.

“Bien, entre la plática todos nos dieron la orientación de cómo manejar con los vecinos, cómo trabajar, cómo gestionar, momentos de conflictos, de cómo tratar de no incluirse tanto en el conflicto que se arma” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

Lo anterior permitió que los recién elegidos representantes pudieran hacer funcionar a los integrantes del comité, pero queda la duda de si todos los representantes comenzaron las funciones con ese conocimiento.

En un sentido positivo, los entrevistados reconocieron la disponibilidad, periodicidad y calidad de los cursos de capacitación, además consideraron que el IEDF está disponible para capacitarlos y los invita periódicamente a sus capacitaciones.

“Sí fui capacitado y sigo siendo capacitado, el Instituto Electoral del Distrito Federal nos da capacitaciones constantemente y bueno todo el tiempo seguimos capacitándonos” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800**

Como un punto favorable, algunas personas reconocieron la capacitación en línea que es posible cursar a través del portal electrónico del IEDF:

“el Instituto también maneja cursos en línea, yo estuve tomando esos cursos en línea. Después que te repasas unos reglamentos o la ley, te hacen una pequeña evaluación por Internet, te dan una constancia que tú puedes ir a cambiarla al instituto y te dan un diploma” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En este tema, se reflejan los esfuerzos que el IEDF ha realizado para acercar la información para el funcionamiento del comité a sus integrantes, lo que comprueba sus resultados, pues todos los integrantes entrevistados afirmaron capacitarse en algún momento.

4.3.2. Percepciones Negativas de la Capacitación

Por su lado, otras personas resaltaron la mala experiencia que vivieron con la capacitación, por ejemplo, se criticó el hecho de que las capacitaciones lleguen después de que el comité es elegido y está en funcionamiento, pues como se mencionó con anterioridad, el problema es que algunas personas desconocían por completo las funciones y alcances del comité, hasta que recibieron las primeras capacitaciones:

“Bueno, después de que ya ganas las elecciones, te dan tu constancia de ganador, vas al IEDF y ahí mismo te dicen que habrá el primer curso de cómo funciona un comité ciudadano. Más bien debería de ser antes o que nos den información de cómo conformar un comité ciudadano. Ganas, pero quedas a ciegas y no sabes ni cómo funciona. Ya en la marcha te vas dando cuenta de que no es un trabajo tan sencillo” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

También se criticaron los contenidos de la capacitación, al respecto se consideró que los cursos tienen un diseño teórico, pero no práctico, y que no son acordes con las actividades y problemas a los que se enfrentan los integrantes del comité en su ejercicio cotidiano. Se tiene la percepción de que los cursos son una

réplica de la Ley de Participación Ciudadana sin llegar a abordar temas relevantes como las gestiones ante autoridades delegacionales o del gobierno de la ciudad, solicitudes de transparencia, los verdaderos alcances de sus atribuciones y de las obligaciones de sus integrantes.

“Sí, pero no muy completo se puede decir. Nada más te decían lo que era el comité, pero no te decían qué más podías hacer, hasta dónde podías llegar, que es la figura del comité ciudadano, que representa realmente. Te decía lo que salía en la ley, pero no te decía lo que realmente es el comité” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Por último se consideró que los cursos son repetitivos y que después de tomarlos una vez, no hay más opciones de aprendizaje.

“Sus cursos realmente son muy repetitivos, lo que te dicen en este curso te lo vuelven a decir en este. Realmente no son funcionales para nuestros comités, no nos sirve mucho en la realidad, a nosotros nos gustaría que nos enseñaran cómo gestionar, cómo utilizar las herramientas, es decir todo lo jurídico, utilizar ese tipo de herramientas, eso lo aprendemos solos porque el IEDF no nos capacita en ese sentido” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

El hecho de que los integrantes se encuentren capacitándose, no quiere decir que adquieran los conocimientos indicados para llevar a cabo su labor, lo anterior se ve reflejado en sus críticas a los contenidos, pues según ellos no se abordan cursos con utilidad práctica.

4.3.3. Propuestas en Materia de Capacitación

Finalmente, se les preguntó a los entrevistados acerca de sugerencias para solucionar problemas o implementar mejoras para fortalecer las capacitaciones. Por ejemplo, se propusieron temas de capacitación que superen el contenido de la Ley de Participación Ciudadana, que integren temas que sean útiles en la práctica cotidiana del comité, como las relaciones interpersonales, las gestiones jurídicas ante órganos de gobierno, capacitación en materia de transparencia y

rendición de cuentas, en métodos de convocatoria y difusión de las actividades del comité, útiles para la asamblea ciudadana.

“Me gustaría que si nos den una capacitación amplia y venir a hacer recorridos entre las colonias con ellos que nos están capacitando y mostrarnos junto con ellos como expresarnos con la gente” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

También se propuso que los aspirantes a ser integrantes del comité, sean capacitados en materia del funcionamiento de los mismos, es decir, que los miembros de las planillas participantes conozcan la utilidad del comité, sus atribuciones y sobre todo sus obligaciones, antes de formar parte de él.

“Yo creo que es muy importante la capacitación, yo creo que debe ser requisito que antes de registrar una planilla se le debe dar capacitación a todos los que quieran ingresar a los comités ciudadanos, porque ahorita te puedo decir que hay muchos que ni siquiera saben que es el comité ciudadano” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

El desconocimiento también provoca desánimo y deserción de los integrantes, pues como se verá más adelante, cuando algunos integrantes conocen de qué se trata estar en el comité, puede cambiar su actitud y su disponibilidad para participar.

La capacitación es un derecho que tienen los integrantes del comité, este debe ser garantizado principalmente por el IEDF, pero el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Electoral también tienen la responsabilidad de coadyuvar con el IEDF, al menos en materia de participación ciudadana. A pesar de lo anterior, los integrantes del comité no se capacitaron ante una autoridad diferente al IEDF.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos del IEDF, sólo cuatro de cada diez comités y consejos respondieron a las actividades de capacitación durante el año 2015, lo que deja un alto porcentaje de representantes vecinales sin capacitación. Lo anterior no quiere decir que queden sin posibilidades de capacitarse, pues es

un hecho que existe información disponible para los integrantes del comité y las personas en general que deseen conocer sobre estos temas.

En este sentido, el IEDF ha hecho un esfuerzo para llevar a cabo cursos de capacitación constantemente, y proporcionar materiales informativos a los integrantes del comité y personas en general, ya sea a través de los cursos en línea, que reconocen y utilizan los integrantes entrevistados, así como la biblioteca virtual y los cursos presenciales disponibles.

Por último, un hallazgo relevante es la falta de capacitación sobre el funcionamiento del comité antes de su elección, lo que da como resultado que los nuevos integrantes no saben cómo llevar a cabo las funciones dentro del comité, ni de que se trata el comité ciudadano. Además, los temas abordados por las capacitaciones no son útiles para el funcionamiento real de los comités y las gestiones que estos hacen cotidianamente, a pesar de cumplir con los 21 temas de capacitación, que establece la Ley de Participación Ciudadana y el Programa 2015.

4.4. Partidos Políticos y su Intervención en el Comité Ciudadano

Muchos problemas del comité ciudadano son atribuibles a la intervención de los partidos políticos en sus actividades, pues a través de sus militantes o de personas afines a estos, afectan desde la integración y registro de la planilla, la elección, las relaciones internas con sus vecinos y con autoridades, en sus actividades cotidianas y en general en sus resultados.

Este tema, se trata de manera superficial en la Ley de Participación Ciudadana, por ejemplo, el artículo 115 solicita un representante de la fórmula ante la dirección distrital, al respecto existe la prohibición de que este representante no sea un dirigente o militante de cualquier partido político, por lo tanto se puede deducir que un militante puede ser parte de la fórmula, siempre y cuando no sea representante ante la dirección distrital. Lo anterior se confirma, pues entre los requisitos legales para que una persona sea integrante del comité ciudadano, del consejo del pueblo o representante de manzana, no esté prohibida

la participación de dirigentes o militantes de partidos políticos¹³¹. Los partidos políticos se mencionan de nuevo en la etapa de difusión de las fórmulas, en el artículo 117 que prohíbe a los integrantes de la planilla hacer alusión “a siglas o denominaciones de partidos políticos”. También está prohibida la utilización de recursos provenientes de partidos políticos en las campañas de difusión. En este sentido, sí existen sanciones específicas, por ejemplo, se instaura un procedimiento sancionador ante el IEDF que puede terminar en una amonestación pública; la cancelación del registro del infractor; y la cancelación del registro de la formula infractora. Por último, en el artículo 213 se establecen las acciones u omisiones de los integrantes del comité que causan responsabilidad, donde se considera la acción de “Hacer uso del cargo de representante ciudadano para realizar proselitismo en favor de algún partido político, coalición, precandidato, candidato, fórmula de candidatos o representantes populares” como una causal para separarlos o removerlos del cargo.

En general, la Ley de Participación Ciudadana titubea al tratar el tema de los partidos políticos y su intervención en los mecanismos de participación ciudadana, sí bien es cierto, la norma establece ciertas prohibiciones para la participación de estos órganos políticos, no detiene concretamente su participación, sobre todo en la actividad de los comités ciudadanos. Si se lee la ley, esta omisión no parece tan grave, pero cuando se observa de cerca el funcionamiento real del comité el tema se vuelve relevante, por lo anterior se investigó acerca de esta problemática.

4.4.1. Opiniones Acerca de la Intervención de los Partidos Políticos y sus Militantes en las Actividades del Comité Ciudadano

En un primer acercamiento, se cuestionó a las personas entrevistadas su opinión ante la posibilidad de que los partidos políticos intervengan o no en la integración y funcionamiento de los comités. De manera general, se fijó una postura en contra de su intervención, uno de los principales argumentos fue el carácter ciudadano,

¹³¹ En el artículo 95 de la Ley de Participación Ciudadana sólo se limita la participación de servidores públicos federales, locales o delegacionales, con relación a programas de carácter social.

como el nombre lo indica, del comité. Este argumento derivado de la Ley de Participación Ciudadana fue mencionado con frecuencia.

“No, nunca, deben estar fuera totalmente, porque es un movimiento ciudadano, no es político ni partidista. No tiene que meter la mano en un consejo, o un comité vecinal, o de ciudadano. Si un diputado da un consejo, una sugerencia y apoya para que te den servicios está bien, pero sin injerencia. No, no, no, esto está prostituido” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

El carácter ciudadano del comité fue sostenido por varias razones, ya sea por cuidar lo que gracias a la lucha ciudadana, de organizaciones y legisladores se logró para que no intervengan los partidos políticos. La pérdida de independencia organizacional y autonomía de decisión de aquellos comités que se subordinan a partidos o líderes locales partidistas también fue una razón. Como consecuencia de lo anterior se siguen proyectos que velan por intereses particulares de algún diputado, líder local o partido político, que se aleja de los vecinos y de la mejora colonial.

“Ellos [los partidos políticos] buscan afinidad a su corriente ideológica y los vecinos somos muchas veces apartidistas, ellos [los integrantes del comité ciudadano] tienen que buscar el bien común de la colonia y si estoy afiliado pues voy a buscar el bienestar de los afiliados a mi partido y no al de nosotros. Y simplemente porque debe haber procesos ciudadanos, aunque no les guste” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Por otro lado, se denunció que algunos funcionarios delegacionales tienen un trato preferencial con comités afines a un partido político, pues depende del partido que administra la delegación, hay más o menos facilidades para gestionar ante las autoridades y una mejor o peor atención.

“Yo lo que he visto, si eres afín al partido político, si eres afín a los ideales del Jefe Delegacional en turno te atienden rápido, pero si

realmente no comulgas con ellos, realmente te tratan mal, a veces se puede decir que más que los ciudadanos” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Otra desventaja, a decir de algunos entrevistados, es la preferencia política de los integrantes del comité, ya que trae aparejada una influencia en las preferencias electorales de la colonia.

“Yo como coordinadora de mi colonia tengo una responsabilidad muy grande porque soy líder. Entonces si yo empiezo a decirles a mis vecinos por quien votar o a influir en su decisión muy probablemente me hagan caso a mí y no es justo. Yo siento que cada partido político se debe ganar el voto por sus propios méritos y el comité ciudadano no tiene nada que ver en los que ellos ganen” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Como desventaja también se mencionan los recursos económicos, materiales y humanos con que cuentan los partidos políticos y que dejan en desigualdad de oportunidades y condiciones a un puñado de ciudadanos, sobre todo refiriéndose al proceso de integración de los comités frente al que no pueden competir.

“Ellos [los partidos políticos] sí tienen recursos y es muy fácil desviar recursos para cualquier cosa, para hacer campaña, y esta cuestión asistencialista que por una despensa vayan y voten, entonces es muy complicado” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

De manera particular algunos entrevistados tienen la percepción de que la Ley de Participación Ciudadana prohíbe en toda medida y en todas las actividades la participación de militantes de partidos políticos, cuando a partir del análisis previo, no es así.

“Tampoco, incluso la ley de participación ciudadana te dice que no puedes ser militante, incluso es expulsión directa” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

De la misma forma, algunos entrevistados ven una relación muy natural entre los comités ciudadanos y la política, es decir, que si una persona participa en el comité ciudadano, por ende hace política y pertenece o tiene acercamiento con algún partido político. Además, para otras personas la intervención de militantes no influye directamente en su funcionamiento, pues se considera que puede sobrellevarse esta situación mientras no sean personalidades o militantes de niveles más altos.

“Yo siento que no son tan de lleno partidistas, son militantes pero no son de peso, o sea sería ilógico decir -no pues él es Panista, él es Perredista, es Priista-, sería ilógico decirlo, andas en la participación pues a algún partido has de pertenecer. Pero yo digo que los líderes de los partidos grandes o medianos no se ven reflejados en un comité vecinal, como que sus aspiraciones de ellos son de su partido. Yo siento que no afecta tanto a la participación ciudadana, siento que pudiera seguirse manejando como tal” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Apoyando esta posición, y aunque en desacuerdo con la intervención de los partidos políticos, algunos entrevistados manifestaron que no puede prohibirse a los integrantes tener una preferencia política, pero que hay que separar esta preferencia del cargo en el comité.

“Considero que no, para que no se malinterprete, haya malas situaciones, entonces mi opinión es que no. Entiendo que tenemos nuestras libertades políticas, entonces yo creo que sería separar y reconocer lo que es nuestra participación política, pero muy aparte de lo que es la participación ciudadana” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800**

En el mismo sentido, algunas personas entrevistadas se mostraron permisivos ante la intervención de los partidos por medio de representantes populares como diputados o representantes de la Asamblea Legislativa, pero marcando límites, es decir creen aceptable que opinen y ayuden a los ciudadanos

a realizar sus proyectos o los apoyen en sus demandas, pero estableciendo un límite, que estos no intervengan en las decisiones, ni controlen a los comités para fines propios.

4.4.2. Experiencias con los Partidos Políticos

Para indagar sobre las prácticas de esta relación partido político-comité ciudadano, se preguntó sobre experiencias particulares en el tema, en este sentido se obtuvo información acerca de la interacción que existe en realidad entre estos dos actores. En general las experiencias pueden calificarse como negativas, aunque hubo sus excepciones.

A partir de las experiencias negativas compartidas, se observa la diversidad de formas por las cuales los partidos se acercan, intervienen en su ejercicio y los mantienen de su parte. En general, se clasificó en dos momentos esta intervención: desde antes de la votación y hasta el momento del nombramiento e inicio de funciones de los comités; y cuando los comités ya están en funcionamiento.

En el primer momento, los partidos políticos y sus militantes intervienen desde la inscripción de las planillas.

“Hubo una planilla, no sé si en ampliación Hidalgo IV que había la planilla Priista, la planilla Panista y la planilla Perredista. ¡Oye, esto es ciudadano!” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En estos casos, las planillas reciben apoyo para la difusión, que como quedó dicho, le cuesta mucho dinero y esfuerzo a la ciudadanía al depender de la bolsa de los miembros de cada fórmula.

“Me tocó ver gente de distintas colonias que tenían la misma difusión en el mismo formato de lugares muy lejanos. Con el mismo tipo de foto, con la misma letra de los mismos slogans, etcétera. Eso sólo atiende a una cuestión, que alguien se los hizo para 10 colonias, etcétera...”
Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.

En el mismo sentido, se denunció la promoción a favor del voto de una planilla e incluso la compra de votos:

“Incluso en el proceso los barrios [personas afines a la Diputada Alejandra Barrios], los ambulantes, ellos sí estaban pagando como 60 pesos, luego 100 y luego los subieron a 300 pesos por voto y aun así obtuvieron 100 votos” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Además, la gente que está de lado de algún partido político puede determinar la conformación de un comité, lo que pone en riesgo la representación ciudadana genuina. Lo anterior, gracias a la cantidad de gente que está a su disposición, misma que se traduce en votantes:

“Entonces ellos [los grupos políticos] son los que de origen cuando salen las elecciones de los comités ciudadanos son los que tiene gente y los que van a votar por ellos, me van a ganar a mí que a lo mejor me interesa pavimentar la calle, lámparas, no lo sé. Pero ellos ya traen un grupo cooptado, ya no lo ven, no quiero generalizar, con un porcentaje alto si lo ven como un medio político personal” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

En la etapa de inscripción de la planilla también se captaron quejas relacionadas a personas que fueron identificadas como miembros de partidos políticos, y a pesar de ser denunciadas ante el IEDF, participaron en el proceso de integración del comité sin ningún problema.

“Se le notificó al Instituto que había una persona que tenía una preferencia política y una afiliación a un partido político y que revisará bien los lineamientos para el registro de las planillas y hasta ahí quedó, ya después no le dimos tanto seguimiento, ni le estuvimos presionando al Instituto para que lo sacará, nada más se les notificó y nosotros consideramos que a partir de ahí era labor del Instituto hacer valer lo que ellos deben tener como reglamentos por ley” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Estos intentos fueron inútiles, pues de hecho estas personas no hicieron nada ilegal.

El proceso de integración se convierte en una competencia por obtener el control de la colonia, ya que algunos entrevistados afirmaron que al tener acercamiento con otras planillas para mostrarse cooperativos anteponiendo el bien de la colonia, se enteraron de que esos grupos de oposición eran controlados por actores políticos.

“esta última elección fuimos dos planillas, una recomendada de un diputado que los apoyó a unos vecinos de acá abajo de la sección tres para el contrapeso. Entonces yo los invite, les dije -vamos a entrar a una competencia de una votación-, estaba quien iba a quedar como presidente, como coordinador, nos reunimos, platicamos y le dije oye el objetivo es este, está bien pues bueno no hay problema seguimos en el camino y fue cuando ella me dijo -la verdad a mí me dijo fulano de tal que había que entrarle para hacer contrapeso a ustedes, a lo mejor no están haciendo las cosas bien-. Total, como nosotros quedamos los cinco, ellos quedaron cuatro, decidieron renunciar” ***Hombre, 61 años, licenciatura.***

En un segundo momento, después de integrado el comité, los partidos políticos pueden acercarse de diversas maneras para ofrecer apoyo y dádivas u ofreciendo ayuda a la colonia y sus vecinos, pero detrás viene el cobro de este apoyo, que puede ir desde la asistencia a asambleas y eventos del partido, hasta el compromiso de votar por alguien y la recolección de documentos de identidad personal como comprobantes de domicilio y credenciales de elector.

“Mencionó a la señora Juanita, porque en si yo me acerque, porque somos de bajos recursos: -me gustaría que apoye a nuestra comunidad o para eventos para los adultos o entre niños, por ejemplo, en el Día del Niño-, y me dijo que dejara mi oficio; -vamos a checarlo y vamos a gestionarlo-. Cuando ya me mandaron a llamar me dijeron que llevara 60 IFEs y que si podía llevar más, además que llevara mis

documentos y el que no lo trajera pues no entraba, con condición y todo, tu CURP, IFE, comprobante de domicilio, muchos requisitos que te comienzan a pedir, a veces hasta actas [de nacimiento], y por eso digo que es mejor trabajar independientemente” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

Cuando militantes o personas afines a un partido político logran formar parte de un comité, pueden encontrarse con ciudadanos apartidistas que buscan representar a sus vecinos o mejorar la colonia. En este sentido, los intereses encontrados provocan que los acuerdos sean casi imposibles y que el comité deje de funcionar al menos de manera interna, a partir del pleno y las coordinaciones de trabajo.

En este caso se observó un caso donde se intentó expulsar a un miembro del comité por tener una filiación política y por apoyar causas partidistas, pero su intento no tuvo los efectos deseados, además de desanimarse por la poca respuesta del IEDF.

“Mi ambulante trabaja para la señora Barrios [Diputada Alejandra Barrios], le organizó las campañas a partidos políticos. Para dar de baja a alguien, el problema se vuelve usted, no el ambulante, la carga de la prueba corresponde a uno (...) -oye no perdóname-, si te estoy presentando debería haber una suspensión automática, obviamente no con mi dicho, con las pruebas. Si el señor trabaja en un partido político, o sea, trabaja para un candidato y está haciendo ¿qué estamos perdiendo el tiempo? Yo decidí que ni siquiera valía la pena tomarse la molestia. Mucho trabajo para no conseguir un fin último” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Un partido político también puede sabotear las actividades del comité desde afuera, es decir, aunque sus militantes o personas afines no sean parte del comité, pueden contrarrestar la participación ciudadana por medio de campañas de desinformación o difamación.

“Andan los partidos políticos haciendo campaña y todo eso, siempre tiran contra el comité ciudadano y le dicen a la gente: -no, es que el comité ciudadano no hace nada- o cosas así. O personas que están ahí en la colonia y que quieren estar ahí nada más molestando” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Por último, se manifestó en varios testimonios la manera en que los integrantes de algunos comités ciudadanos reciben pagos de actores políticos.

“Hay algunas colonias a las que se les paga, el propio partido les paga, entonces nada más los quiere para que sean gestores sociales, se puede decir. Así lo ven o para que les acarreen gente en las elecciones, es así como algunos partidos ven a los comités ciudadanos. Entonces yo si repruebo que un partido político entre definitivamente a los comités ciudadanos (...) Conocimos una colonia en mi delegación [la delegada] puso a una persona como coordinadora, pero ella tiene base en la delegación, tiene su sueldo cuando es a costa de un ente prohibido por la Ley de Participación Ciudadana, y así hay varios casos que puso a los coordinadores por medio de despensas, por ayudas” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Aunque fueron en pequeña medida, también se reportaron experiencias positivas relacionadas con los partidos políticos, en especial de aquellos integrantes de comités que han recibido ayuda. Por ejemplo, los partidos políticos han entregado alarmas vecinales, despensas, apoyos para días festivos como el Día del Niño, el Día de las Madres, el Día de Reyes, etcétera. Además también se manifestó que es posible convivir en un comité con varias ideologías políticas, siempre y cuando se mantenga el objetivo principal que es la representación legítima de los vecinos y ver por los intereses de la colonia.

“El comité lo formábamos de diferente corriente política, de partidismo y decidimos trabajar por la colonia, -va no hay problema, ni te convenzo, ni me convences-, había gente que votaba por el PRI, por el PAN, por el PRD, por el VERDE, no importa, el objetivo es mejorar y

funcionamos bien. Y ahora es lo mismo, este comité está bien, no tenemos problemas, no manejamos el partidismo. Porqué política siempre hacemos, el partidismo... si tú eres verde y soy rojo no pasa nada, el objetivo es mejorar y vivir tranquilo, respetamos, adelante. Suena sencillo, pero a veces si tienes que lidiar con ciertos vecinos”

Hombre, 61 años, licenciatura.

Finalmente, se recogieron varios testimonios que describen las acciones que el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) realiza en algunas colonias de la ciudad, para formar “comités vecinales” de manera ilegal, donde ya existen comités ciudadanos, generando desinformación y confusión entre los vecinos, lo anterior para formar una base política en cada colonia.

“Entonces vamos a una lucha pareja, porque le digo en la mayoría del Distrito Federal los comités están cooptados, por las delegaciones y por intereses de los partidos. Bueno, MORENA ya está organizando sus comités -este ya es el comité de esta colonia-, no señor haber esperen, hasta donde yo sé existe una ley y nosotras salimos electas, pero, esa ignorancia...”

Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.

Por lo anteriormente expuesto, los partidos políticos sí intervienen comúnmente en las actividades del comité ciudadano, y además los efectos que produce su intervención son relevantes, pues en el peor de los casos pueden determinar su dirección y sus logros, para beneficio no de la colonia, sino de un grupo ajeno a esta.

4.4.3. Propuestas para Prohibir o Permitir la Participación de los Partidos Políticos en los Comités Ciudadanos

Para aterrizar la opinión de los entrevistados en cuanto a esta considerable problemática, se pidieron sus propuestas, para prohibir o permitir que los partidos políticos intervengan en la integración y funcionamiento de los comités.

De las propuestas que tuvieron más consenso, se encuentran aquellas relacionadas con imponer castigos severos a los partidos políticos, a partir de las

personas que utilicen el comité para cumplir sus intereses personales. Al respecto la propuesta se dirigió a modificar la Ley de Participación Ciudadana para que las prohibiciones en este tema sean extendidas en todas las actividades del comité, además de establecer penas severas y que realmente se lleven a cabo.

Acompañando a estas propuestas, también se hizo mención de fortalecer las atribuciones del IEDF en este tema, ya que se considera que esta institución que es la encargada de verificar y sancionar este tema, no tiene las suficientes atribuciones para hacerlo y en la práctica no pueden hacer prácticamente nada:

“Que el Instituto tuviera más poder, el Instituto Electoral verdaderamente nos apoya, pero no hace nada. ¿De qué me sirve saber que por ley por los datos que tiene en su poder prohíbe a una persona con cualquier afiliación política a participar en una planilla o a una persona que ha ocupado un cargo público a participar? ¿De qué me sirve? si el instituto aun sabiendo no hace nada. No está tanto en mi decisión y en mi capacidad de hacerlo, pero sería dando mayor poder al Instituto Electoral para que tuviera mayor acceso a las bases de datos de los partidos políticos y verificar con credencial de elector, que una persona que haga una planilla no esté en algún partido político o que no haya estado activo tres meses antes, por ejemplo. Limitar esa estructura” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Algunas personas consideraron que este problema es tan complejo y que surgió desde el nacimiento del comité ciudadano que es muy difícil de solucionar, ya que la cultura ciudadana de los habitantes de la ciudad no permite que esto se revierta.

También se propuso un nuevo mecanismo de vigilancia, pero no a partir del propio comité, ni de los vecinos de la colonia (comisión de vigilancia), sino desde afuera, se habló de observadores externos, como en las jornadas electorales, que verifiquen el funcionamiento del comité en el tema.

Aunque pocas, sí hubo propuestas para permitir a los partidos políticos. Al respecto se propuso permitir ayudar a los comités en materia de recursos materiales necesarios, y que el IEDF o la delegación no les puede facilitar, pero marcando el límite de respeto a sus atribuciones y decisiones internas.

El asunto de los partidos políticos es el origen de muchos problemas en el comité, en primer lugar, la Ley de Participación Ciudadana no prohíbe la participación de los dirigentes y militantes de partidos políticos en las actividades del comité, como si lo hace con los servidores públicos, además existe una permisión en cuanto a la integración de la fórmula con dirigentes o militantes de partidos políticos, ya que la prohibición radica en que estos individuos no pueden ser representantes ante la dirección distrital, pero no se prohíbe su inscripción en la fórmula.

Por otra parte, la mayor parte de los entrevistados está en contra de la intervención de los partidos políticos en las actividades del comité, porque el comité es ciudadano y porque con su intervención se pierde independencia y autonomía de decisión. También se detectaron actos de favoritismo a partir de la filiación política de cada comité, que llega a condicionar la atención y apoyo ante los funcionarios delegacionales. Además surgen desventajas económicas y materiales ante los comités que no están con un partido político.

Institucionalmente hablando, el IEDF no cuenta con información respecto a este problema, lo cual hace suponer que les es invisible o indiferente.

En cuanto a los efectos de la intervención de los partidos políticos en las actividades del comité, estos van desde la desconfianza y confusión de los vecinos de la colonia sobre el origen y fines del comité, hasta su control, poniendo en entredicho sus objetivos.

Se registró la intervención de los partidos políticos en el periodo electoral, principalmente ingresando fórmulas completas integradas por sus militantes, apoyando con propaganda y recursos para su difusión y con la compra de votos. Aunque estas prácticas se han denunciado, no es posible sancionarlos ya que no

es ilegal, y por ende el IEDF no cuenta con procedimientos de investigación y sanción, salvo en el caso de hacer proselitismo a favor de algún partido político, pero deja fuera a aquellos integrantes del comité que ven por intereses particulares y que entorpecen el funcionamiento interno del comité.

Finalmente, se puede decir que existen dos tipos de comités, aquellos que están politizados y aquellos que no lo están; los que están politizados tienen una agenda específica indicada por personas externas a la colonia y con intereses particulares que buscan sumar votos, mientras que los comités no politizados tratan de formar la agenda a partir de la opinión de vecinos y según las problemáticas de la colonia, a partir de los intereses colectivos de la misma.

4.5. Atribuciones del Comité Ciudadano

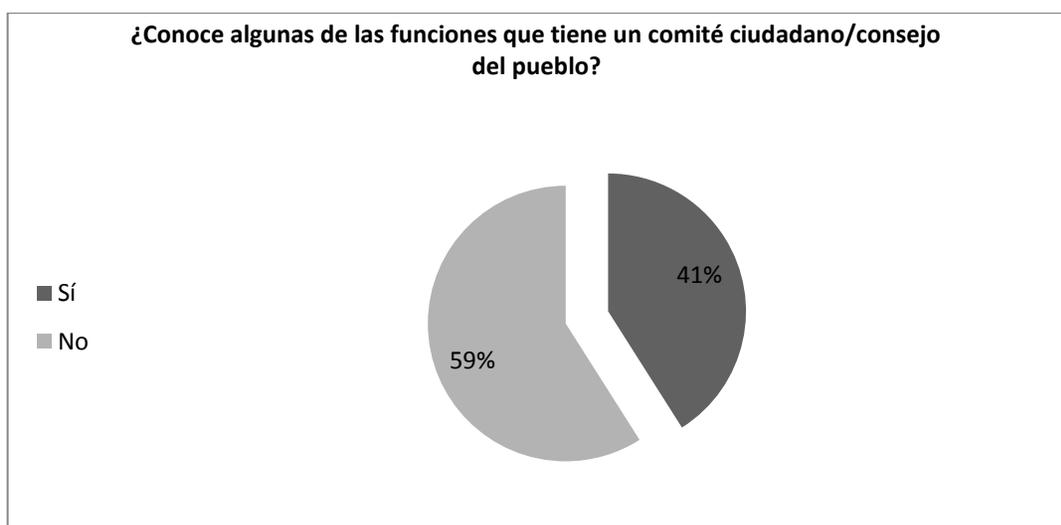
De las atribuciones que otorga la Ley de Participación Ciudadana a los comités ciudadanos, dependen sus logros, como se abordó en el capítulo anterior, fue posible identificar siete grandes grupos de atribuciones a partir del análisis del artículo 93, y en general de toda la ley¹³². En este sentido, se ubican algunas inconsistencias, por ejemplo, según la ley el comité puede promover soluciones a las demandas y propuestas vecinales a través de programas y proyectos de desarrollo comunitario, pero no es claro ante que autoridad, de qué forma o bajo qué condiciones y requisitos pueden proponerse estos programas y proyectos, es decir, no existe un mecanismo claro para ejercer esta atribución. Algo parecido ocurre en relación con las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que según la ley, el comité puede opinar sobre los programas y servicios públicos, además tiene derecho a opinar y supervisar los programas de las coordinaciones territoriales en materia de seguridad pública y procuración de justicia; pero de nueva cuenta se omite por completo indicar las bases para ejercer estas atribuciones, por lo tanto en la práctica quedan en el limbo.

¹³² 1. Desarrollo, problemas y soluciones de la colonia; 2. Relación con la Asamblea Ciudadana; 3. Papel educativo; 4. Coordinación con otros Comités Ciudadanos; 5. Relación con las Delegaciones y la Administración Pública del Distrito Federal; 6. Relacionado con el Instituto Electoral del Distrito Federal, y 7. Relacionado con los Instrumentos y Órganos de Participación Ciudadana. Véase el punto 3.2.2.3 de ésta investigación.

En general, las funciones del comité enunciados en el artículo 93 de la Ley de Participación Ciudadana, se encuentran desordenadas y el artículo no sólo contiene atribuciones, también se encuentran derechos frente a algunas instituciones (fracciones XVI, XVIII y XX del mismo artículo), además se encuentran dispersas otras atribuciones a lo largo de la ley, basta revisar los artículos referentes a cada uno de los instrumentos y órganos de representación para notarlo¹³³. Es a partir de estas inconsistencias y del evidente desorden en la ley, que si se toma en cuenta que los integrantes de los comités no son personas que por lo general estén familiarizadas con técnicas legislativas, en materia de sus atribuciones, la ley resulta confusa y poco amigable con la ciudadanía.

Al respecto, en la Encuesta Telefónica para realizar la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015 (Encuesta telefónica 2015), se preguntó a las personas encuestadas: *¿Conoce algunas de las funciones que tiene un comité ciudadano/consejo del pueblo?*, a lo que seis de cada diez encuestados manifestó que *No* conocía alguna de las funciones del comité, frente a cuatro de cada diez que respondió *Sí* (véase gráfica 9).

Gráfica 9



Fuente: Encuesta Telefónica para realizar la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF-CESOP, 2015.

¹³³ Al respecto pueden revisarse las tablas 4 y 5, donde se ilustran las atribuciones del comité en cada uno de estos instrumentos y órganos de participación ciudadana.

La ciudadanía que afirmó saber para qué sirve el comité ciudadano está por debajo de la mitad de las personas encuestadas, lo que coincide con el bajo conocimiento de los ciudadanos de la existencia de este órgano de representación ciudadana¹³⁴. Como se observa, el bajo conocimiento refleja también el bajo nivel de información que llega hasta los ciudadanos en general.

4.5.1. Principal Función del Comité Ciudadano

Por otro lado, se indagó acerca del conocimiento y percepciones que se tienen sobre las funciones del comité, y sobre todo, en la práctica ¿para qué es utilizado el comité ciudadano?

Cuando se les preguntó a los entrevistados sobre sus principales funciones, la mayoría se inclinó hacia la representación vecinal de la colonia, para hacer llegar las decisiones tomadas por los vecinos de la colonia sobre las necesidades que ellos mismos consideran relevantes. Esto quiere decir que en la opinión de los entrevistados los comités están cumpliendo el objetivo principal para el que fueron creados.

“no somos los que decidimos, porque se mal entiende, tu como coordinador... Tú eres un portavoz de las necesidades de las colonias (...) somos unos portavoces, unos gestores de ciertas necesidades, tanto en la colonia, como en la delegación o la demarcación” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Además se reconoce un papel de interlocución entre las autoridades y los vecinos; la gestión con las autoridades, generalmente ante la delegación o el Gobierno del Distrito Federal; para orientar a los vecinos a solucionar sus problemas; o yendo directamente a solucionarlos. La solución de problemas de la colonia también acompaña la gestión, ya que los integrantes del comité son los encargados de solucionar las fallas en servicios públicos como el alumbrado, fugas, incidentes con el mobiliario y espacios públicos, pero también sobre la

¹³⁴ Para comparar los índices de conocimiento sobre el comité por parte de la ciudadanía véanse las gráficas 2 y 4.

seguridad pública y los programas sociales, incluso de tratar con problemáticas específicas de cada colonia, como vendedores ambulantes o mercados e iglesias.

“Muchísimas cosas, tenemos injerencia en la seguridad, en el alumbrado de la colonia, en el balizamiento, de hecho cada integrante del comité tiene una función. Hay una persona que se encarga de los ambulantes entonces tenemos ambulantes, hay una persona que se encarga de la iglesia, de tratar con las personas de la iglesia, tengo otra persona que se encarga de las escuelas que tenemos un kínder y una primaria. Si hay algún problema o delito inmediatamente se le avisa al comité y la patrulla viene y nos da el reporte, o sea que si tiene mucha importancia el comité ciudadano. Y los vecinos sí se dan cuenta de la importancia y vienen y nos notifican cualquier situación” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Pero, en opinión de algunos entrevistados, estas funciones se mal entienden por parte de los vecinos, ya que les exigen a sus comités la resolución de problemas, sin ningún nivel de compromiso e involucramiento de su parte, en otras palabras se trata a los integrantes del comité como empleados de la colonia.

“Muchas veces la participación de los vecinos como tal es la que no lo refuerza, entonces acaban siendo una extensión de un sistema administrativo y no un canal de participación ciudadana. En general porque a ellos en las colonias les acaban exigiendo o reclamando como si ellos fueran los funcionarios. Entonces se vuelven una oficina dentro de la colonia y más bien la participación ciudadana se enfoca en tener un lugar de gestión más cerca, más no de sumarse para tener esfuerzos conjuntos y mejorar las cosas” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Gran parte de los entrevistados también consideró que la atribución más importante de los comités gira en torno al presupuesto participativo. En este sentido, se reconocieron dos funciones, primero se encuentra el papel de comité como el que diseña y propone los proyectos para ejercer el presupuesto

participativo, en coordinación con los vecinos de la colonia interesados en participar. En segundo lugar, se considera al comité ciudadano como un contralor al momento de aplicar el presupuesto participativo, es decir, el comité tiene la función de vigilar la correcta aplicación del proyecto ganador del presupuesto participativo, tanto en el aspecto operativo (desarrollo de la obra, tiempos, funcionamiento), como en el aspecto económico (revisión del presupuesto y auditoría ciudadana).

“Al comité lo encasillan en una función muy específica que es supervisar que el presupuesto participativo se aplique de forma correcta y que no existan esas irregularidades en cuestiones económicas, yo encasillaría la función principal del comité en eso” ***Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.***

Es importante resaltar que cuando se les cuestionó a un par de entrevistados sobre las funciones más importantes del comité, respondieron incoherencias sobre el tema y desviaron la conversación, lo que hace suponer que no todos los integrantes están conscientes de las atribuciones.

4.5.2. Expectativa y Realidad de las Atribuciones del Comité Ciudadano

Siguiendo el tema, también se indagó sobre las expectativas que los entrevistados tuvieron de las atribuciones del comité, justo antes de quedar como parte del mismo, y de inmediato cuando empezó a funcionar. En este sentido, y en concordancia con el bloque anterior, la mayor parte de los entrevistados quedó insatisfecha con las atribuciones entre antes y después de conocerlas. Por una parte, se manifestó que en realidad no conocían muy bien las atribuciones, misma percepción que coincide con la conclusión de los temas de elección y capacitación abordados con anterioridad. Este desconocimiento recae sobre el real funcionamiento del comité, ya que se pensó que sería fácil ayudar a su colonia, pero algunas personas se encontraron con que tenían que invertir tiempo, dinero, y mucho esfuerzo para lograr sus objetivos.

“Pues que la delegación te podía ayudar a resolver los problemas que tienes en tu comunidad, pero muchas veces se encuentran muchas

trabas, la verdad voy a poder ayudar a la gente y la delegación me va ayudar para que la gente esté contenta, pero al final del día nos encontramos con vecinos de todos colores que están de acuerdo y no están de acuerdo con los resultados” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Además, contrasta el choque entre el ideal (lo que dice la Ley de Participación Ciudadana) y las situaciones reales (lo que sucede en la práctica), ya que se han encontrado con obstáculos como la negación y poca cooperación de las autoridades y de los propios vecinos de la colonia.

4.5.3. Suficiencia, Insuficiencia y Cambios en las Atribuciones del Comité Ciudadano

A partir de la experiencia de los entrevistados, se les pidió su postura ante la insuficiencia o suficiencia de las funciones otorgadas por ley al comité, lo que dio como resultado una reflexión ante los cambios necesarios para un mejor funcionamiento.

En este sentido, algunos entrevistados consideraron que las atribuciones son suficientes, pero sobre todo que la ley no limita lo que se puede hacer, es decir, que las atribuciones son enunciativas más no limitativas, siempre que se busque un beneficio para la colonia y para los vecinos, se puede superar lo que la ley establece. En este sentido, cuando se les preguntó a estas personas si agregarían o quitarían atribuciones al comité, respondieron que las mantendrían igual, que estas eran suficientes y que podían trascender gracias a que la ley no limita su ejercicio.

“los cursos que hemos tenido, te van abriendo el panorama de cómo poder aplicar la equidad de género, la de servicios urbanos, desarrollo social. Eso es lo que te ayuda a ti a aprender y yo siento que están bien las funciones, nada más que los cursos nos llegaron después” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Por otro lado, hubo quien manifestó insuficiencia en las atribuciones del comité, sobre todo por el carácter consultivo de sus acuerdos donde sus decisiones no tienen peso ante las autoridades, en la práctica estos órganos no tienen más peso que un grupo de ciudadanos organizados. En este sentido las personas se manifestaron a favor de volver vinculatorias en algún grado sus decisiones y dar mayor peso a sus peticiones, pues en la práctica sólo emiten opiniones, pero queda a discreción de la autoridad tomarlas o no en cuenta.

“Pues yo creo que la de opinar, que nuestras decisiones sean de opinar y no pase a efectos jurídicos y vinculatorios, esa de opinar realmente no sirve de nada, lo que queremos es que nuestras decisiones sean respetadas” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En general se consideraron suficientes las atribuciones que tiene el comité, pues en la práctica los integrantes no han tenido problemas, ni se han puesto límites, a partir de la ley, pues los problemas y necesidades de la colonia se han solucionado con acciones que salen de la ley y de las atribuciones enunciadas, pero no por ello son ilegales, pues cumplen el objetivo de ayudar a la colonia, a los vecinos y de ser un vínculo entre ciudadanía y gobierno.

El tema de las atribuciones es un gran ejemplo de la ineficacia de la ley, pues a partir de la Ley de Participación Ciudadana existen inconsistencias sobre como ejercer algunas de estas, además no existe una concentración uniforme de las atribuciones del comité en el texto de la ley, al contrario estas se encuentran dispersas en toda la ley, además de considerar atribuciones lo que en realidad son derechos, lo que hace confusa su lectura y su conocimiento por parte de los integrantes del comité.

Las personas entrevistadas ubicaron como la principal función del comité la representación de sus vecinos ante las autoridades, pero en la práctica la verdadera función de los comités ciudadanos es la resolución de problemas, a través de la gestión ante la delegación o el gobierno del Distrito Federal, lo anterior deja sin efectos las disposiciones que establece la ley. Además, es importante resaltar que una parte de los entrevistados coincidieron en que una de

las funciones más importantes del comité es la creación de proyectos y la supervisión de la ejecución del presupuesto participativo, aunque en la ley no se establece dicha función, por lo que en la práctica el comité está tomando atribuciones que no le corresponden.

En otro tema, cuando se compara la expectativa que tuvieron los integrantes del comité con la realidad de las atribuciones, se puede decir que las condiciones reales no permitieron llevar a cabo las atribuciones establecidas por la ley. El desconocimiento de las funciones del comité abona a este problema ya que sus integrantes no tienen la suficiente información al respecto.

Finalmente, las personas entrevistadas manifestaron la suficiencia de las atribuciones, bajo el argumento de que la ley no limita lo que este órgano puede hacer, siempre y cuando sea en beneficio de la colonia, aunque lo anterior no se encuentra establecido en la ley, en la práctica sí se lleva a cabo. En este tema se desvirtuó una de las hipótesis que se tenían desde el inicio de la investigación, ya que no representa una preocupación para los integrantes del comité que sus decisiones se vuelvan vinculatorias.

4.6. Presupuesto Participativo

Como se ha mencionado, el presupuesto participativo se ejerce por los ciudadanos a través de proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios.

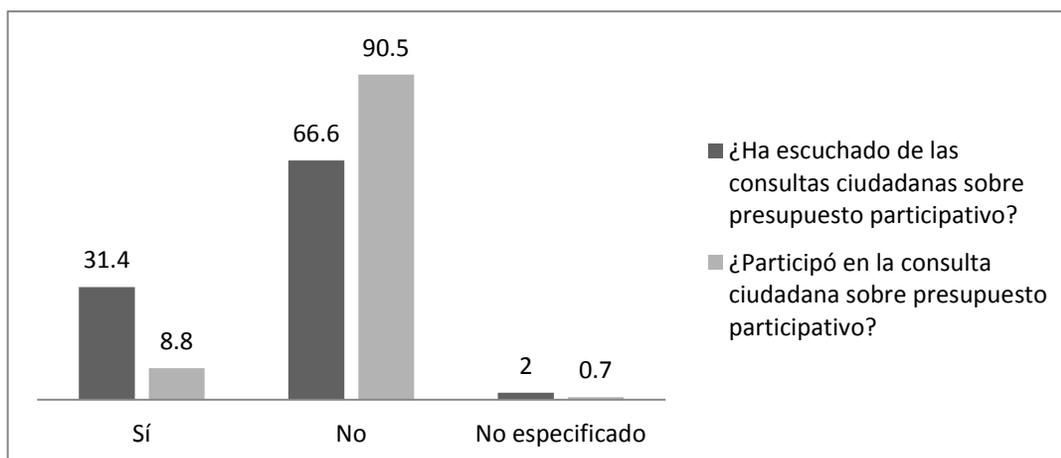
Sin duda, el presupuesto participativo ha ido avanzando poco a poco en cuanto a participación de la ciudadanía, lo anterior se debe a que desde el año 2011 ha tenido continuidad y se comienzan a ver mejoras reales a partir de este en las colonias, por ejemplo, en la consulta ciudadana de 2016, se recibieron 276 mil 285 opiniones, 87 mil 521 más con respecto al ejercicio realizado en 2015¹³⁵.

¹³⁵ Consultado en <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/en-2015-se-rompio-record-de-participacion-ciudadana-iedf-814> 15/01/2016.

En el mismo sentido, a partir de los datos arrojados por la Encuesta 2015, para saber el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre este instrumento de participación, se preguntó: *¿Ha escuchado de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo?* El 66.6 por ciento respondió que *No*, mientras que sólo el 31.4 por ciento contestó que *Sí*. Es decir, sólo tres de cada diez encuestados conoce el presupuesto participativo, lo que lo sitúa incluso por debajo del conocimiento acerca del comité ciudadano/consejo del pueblo, pero al preguntarles a las mismas personas sí habían participado en la consulta ciudadana del presupuesto participativo, nueve de cada diez personas dijeron que *No*, lo que se ve reflejado en la gráfica 10.

En la práctica las atribuciones del comité están relacionadas con el diseño, la propuesta, votación y supervisión del presupuesto participativo en cada colonia.

Gráfica 10



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

Los entrevistados manifestaron su opinión acerca de este instrumento de participación, en su mayoría se consideró un buen mecanismo para integrar a la ciudadanía en las mejoras de la colonia, resalta la posibilidad que representa para la construcción de obras y prestación de servicios.

“Pues muy bueno, como sabe se realizan obras y servicios que en realidad la comunidad necesita localmente, entonces se habla con los

vecinos, se consensa y lo que más se necesita, lo que más es prioridad se lleva a cabo” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800.**

Es posible que en otras circunstancias, si no existiera el presupuesto participativo, las obras y la prestación de servicios tardaran más tiempo o no fueran posibles.

4.6.1. Papel del Comité Ciudadano en el Presupuesto Participativo

Aunque la Ley de Participación Ciudadana dedica uno de sus capítulos a esta relación entre comité y presupuesto, en realidad se queda en un ambiguo artículo que declara lo siguiente: “En materia de presupuesto participativo el Instituto Electoral y los Comités ciudadanos fungirán como coadyuvantes de las autoridades” (último párrafo del artículo 200). Pero como se ha mencionado, los integrantes e incluso las autoridades que se relacionan con el comité están convencidos de que una de sus funciones más importantes es la supervisión del presupuesto participativo. Para indagar sobre este tema, se preguntó a los entrevistados el papel que juega en la práctica el comité ante el presupuesto participativo.

En general, se mencionó que su papel está desde el diseño y creación de los proyectos, en coordinación con los vecinos de la colonia; la difusión de los proyectos y de la consulta ciudadana; hasta la supervisión y verificación de las obras en cuanto a los resultados y el gasto de su ejecución.

“Tanto ciudadanos como comités, pueden proponer, dar propuestas, meter propuestas al IEDF, pero yo creo que el comité debe vigilar la rendición de cuentas y la transparencia de que se aplique el presupuesto participativo. Entonces yo creo que ese sería lo principal” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En este tema, se hace visible la manera en que la Ley de Participación Ciudadana ha sido superada por el comportamiento de los comités.

4.6.2. Experiencias en Materia de Presupuesto Participativo

Las experiencias que los entrevistados reportaron en este tema, permitieron captar las prácticas y problemas comunes en el ejercicio del presupuesto. En general, se puede decir que los entrevistados han tenido tanto experiencias positivas, como negativas. Dentro de las experiencias positivas, resaltan las obras públicas que han logrado gracias a este ejercicio: rehabilitación de banquetas, pavimentación de calles, mantenimiento y nuevas luminarias, alarmas telefónicas vecinales, recuperación de espacios públicos (generalmente abandonados y ocupados por la delincuencia), y asignación de camiones de basura en la colonia. Y proyectos novedosos como el sistema de huellas ecológicas que sirven para la captación de agua en mantos acuíferos, la compra de un camión de desazolve que se realizó en conjunto con cuatro comités ciudadanos, la rehabilitación de espacios públicos históricos como la Plaza Luis Cabrera o la Glorieta de Cibeles.

Por otro lado, resalta la participación de la ciudadanía por encima del comité, es importante aclarar que los proyectos propuestos por los comités no ganan siempre, ya que la ciudadanía se organiza fuera de este órgano y propone otros proyectos, que en ocasiones, ganan el presupuesto participativo:

“En muchos casos los proyectos que mete el comité ciudadano no ganan, ganan los que metió cada persona, ha sido poco este avance pero si se ha dado, de que ya no ganan los proyectos de los integrantes del comité, ganan proyectos de manzana que queremos la calle y gana su calle. Entonces el comité pelea porque ellos debieron de haber ganado. Pues no, dentro de la democracia ganó esa calle, ganó tal obra” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Por último, se captó un ejercicio importante, en el cual el IEDF hizo lo posible por que los comités hicieran promoción a la consulta ciudadana y a los proyectos inscritos como opciones para ejercerlo.

“El proyecto de presupuesto participativo nos exige, nos pidió, hacer un foro informativo (...) -¿va a estar dos días?- si voy a estar dos días, no

hay problema, llevo una bocina, llevé un micrófono y me pongo a gritarle a todo el mundo que vengan al foro y fue esa la forma de como el Instituto nos supervisa, de cómo nos apoya” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Dentro de las experiencias negativas al ejercer el presupuesto participativo, se ubican los relacionados con su ejecución, sobre todo con los tiempos, ya que la delegación tarda mucho en iniciar las obras.

“Eso que salió del 2014 es para el 2015 y yo ahorita lo que ando peleando es del 2015 estoy en espera para que me lo coloquen, para el 2016 salieron para huellas ecológicas” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

En segundo lugar, se ubican los problemas desde el punto de vista económico, ya que las personas entrevistadas manifestaron su descontento con lo poco que pueden hacer con el dinero asignado, ya sea por el elevado costo de ejecución (que atribuyen a la delegación) y que da como consecuencia la insuficiencia en el costo de los proyectos, quedando incompletos sin llegar a beneficiar por completo a la colonia.

“Entonces ¿nosotros que pedimos? bueno, postes nuevos, un poste cuesta 15,000 pesos, absurdo, oye arréglame las lámparas, yo te la pongo más fácil, arréglame lo que tenga fundido, te dan derecho a cincuenta y tantas lámparas con 250,000 pesos, te la venden a 5,000, entonces de 2011 a la fecha siempre han sido luminarias, tu cuando entraste puedes ver que todo oscuro ¿no? Están fundidas, ¿por qué?, porque es un producto de muy mala calidad, entonces que requerimos, luminarias y no acabamos de iluminar la colonia, que ya debería estar toda iluminada, entonces ahí hay un poco de problema. No porque el producto que nos mandan de la luminaria es de muy ínfima calidad, no duran tres, cuatro meses y ya se funden y para que vengan a repararla... Entonces para el 2016 pedimos luminarias, y seguimos en el mismo rollo, y toda la vida nos la vamos a pasar con lámparas

fundidas, tres meses en noviembre pasado pusieron las luminarias del 2014, guau!, en noviembre a un año tenemos aquí ocho lámparas fundidas, en toda la colonia hay más de 50 o 60 lámparas fundidas, no funciona porque compran producto barato de ínfima calidad y nos la venden carísima” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En este sentido, también hubo quejas relacionadas con los materiales que se utilizan en las obras definidos como de mala calidad pero con alto costo. Las experiencias negativas en cuanto al costo de las obras fueron recurrentes, se tiene la percepción de que las obras cuestan el doble que en el mercado, también se reportan faltantes en el desglose final de gastos del presupuesto participativo:

“El año pasado se aplicó [el presupuesto participativo] en banquetas alrededor del jardín. Nos dijeron -el dinero no va a alcanzar- no importa hasta donde alcance, alcanzó, afortunadamente alcanzó y yo dije, vamos a ver cuánto le costó a la delegación hacer esto. Metí solicitud a transparencia, de aquí igual de la delegación, me respondió como a los tres días con el formato llenado con mis datos y con el desglose de gastos. Se usó tanto dinero para quitar y remover, se usó tanto dinero para mano de obra, todo desglosado, teníamos un faltante de 4000 pesos, que le dijimos a la delegación ¿dónde están?, quién sabe. Sabes que sobraron 4000 pesos, te alcanza perfecto para comprar unos botes de pintura y pintarte la banqueta y la pintaron. Y se aplicaron bastante bien, es más yo diría que fueron más de 4000 pesos, fuimos privilegiados. Nada más” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

La falta de transparencia por parte de las autoridades es evidente, en cuanto a los proveedores, los gastos de ejecución y la mano de obra utilizadas para la ejecución de los proyectos, lo que hace necesario una regulación más minuciosa a partir del principio de rendición de cuentas y de mecanismos que permitan ahorrar recursos para hacer más eficiente el presupuesto participativo.

También fue reportado un caso donde los integrantes de un comité aprovecharon la ejecución del presupuesto participativo para sacar provecho y cobrarles a sus vecinos con el argumento de haber gestionado mejoras en la colonia.

“Existe por ejemplo, algunos trabajos que se hacen con presupuesto participativo, donde integrantes, vecinos, obra pública pasan y la cobran. Por ejemplo: banquetas, tenemos la experiencia donde es obra pública y ellos tendrían que ser los encargados de informar a la comunidad que con presupuesto participativo se está haciendo tal y lo que están haciendo es que están yendo a tocar a las casa cobrándoles [a sus vecinos] 50 pesos, porque ya llegó la pavimentación y ellos la gestionaron. No es generalizado pero ha llegado a pasar” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

En materia de propuesta y aprobación de los proyectos, también existe inconformidad. Al respecto no queda claro porque algunos proyectos si son aprobados y otros no; aunque existe un pequeño procedimiento donde la delegación evalúa y en su caso aprueba o rechaza dichos proyectos, no hay transparencia en la toma de decisiones y en la información que les llega a los ciudadanos que ingresan el proyecto. En este sentido, algunas personas entrevistadas se manifestaron en contra de este sistema de aprobación o rechazo, ya que consideran que la delegación no integra en sus decisiones a la ciudadanía, sino que es una decisión unilateral.

“Por ejemplo nos rechazaron un salón de usos múltiples, en la colonia no hay y sí nos hubiera ayudado, lo rechazaron y eso que era obra. Si molesta ese tipo de cosas y que ni siquiera nos permitan participar en la dictaminación (...) todos los comités ciudadanos o el ciudadano que quiera se le permita estar en la dictaminación, o que inmediatamente que se rechace su proyecto, se le notifique para que él vaya a aclarar. (...) Te platico de un caso que me enteré, en una colonia propusieron un parque, rehabilitación de un parque cuando no hay parque y lo

aprobó la delegación; en mi caso que te comente, de un salón de usos múltiples que si era viable, no la aprobaron, entonces hay muchas inconsistencias en la dictaminación” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En este caso es posible contrastar la postura de la delegación respecto al mismo tema, ya que se hace efectivo el desconocimiento de las razones por las cuales se aprueba o desaprueba un proyecto, además de la poca coordinación entre la Asamblea Legislativa, el Gobierno del Distrito Federal y la delegación:

“El Instituto Electoral te habla en un lenguaje de participación y de - vamos a pedir lo que sea más necesario en las colonias-; la Asamblea te marca unos rubros y al final quien la acaba ejecutando, que son las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal, pues se rigen por varias normas y leyes: Presupuesto y Gasto Eficiente, Ley de los Servidores Públicos, el Plan de Desarrollo Urbano, ¿a qué te lleva esto? que a lo mejor la necesidad de la colonia es tener un centro comunitario, pero en su colonia no hay espacios donde la delegación puede invertir; -oye pero yo tengo un predio particular- Si pero nosotros no podemos invertir en predios particulares, entonces ¿para qué me sirve la consulta? Ya cuando llegamos a ese problema es porque de origen está, por lo menos, mal conceptualizado, o sea si lo que necesitas pero acortado a esto, estos lineamientos. O sea, no en todos lados cabe una alberca, no alcanza para una alberca, pero pues necesitamos una alberca o necesitamos 40 postes, si pero no le dan ese recurso para cuarenta postes” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Al parecer uno de los grandes problemas del presupuesto participativo, que no es visible a través de la ley, ni de las estadísticas, es la falta de transparencia y los costos elevados de mano de obra y materiales. En este tema el comité ciudadano ha cobrado relevancia, pues es este órgano quien en la práctica se encarga de monitorear que este presupuesto se ejerza de manera correcta.

4.6.3. Propuestas en Materia de Presupuesto Participativo

Dentro de las propuestas para mejorar el servicio del presupuesto participativo resalta el aumento al monto asignado para las colonias, ya que se considera que es muy poco y que no alcanza para cubrir por completo las necesidades básicas de la colonia, y aunado a esto, hacer más eficaz el gasto del presupuesto, reduciendo los costos de operación y compra de materia prima, totalmente atribuible a la delegación. Al respecto se propuso que además de la partida delegacional, otra partida se otorgue por el Gobierno del Distrito Federal.

En relación con la aprobación o rechazo de los proyectos, se propone una vinculación más estrecha entre la delegación (quien decide si un proyecto aplica o no), con los ciudadanos y los comités.

“No me gustaría decir que son políticas, pero también la incapacidad y el poco tiempo que se les da a las jefaturas delegacionales para dictaminar si es viable o no viable. Yo digo que la solución es que se nos deje participar a nosotros en la dictaminación, o si no se puede eso, que inmediatamente que nos rechacen un proyecto se nos avise para meter la inconformidad” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Finalmente, algo novedoso y que no contempla la ley, es la posibilidad de donar el presupuesto participativo de una colonia para el beneficio de otra, es decir renunciar al dinero que le corresponde para dárselo a una colonia que necesita más del presupuesto.

“Mira yo he tenido intención, a partir del 2011 de donar mi presupuesto participativo, porque sé que hay colonias mucho más necesitadas que esta, y no se puede. La ley no lo contempla y no puedes tu transferirlo, entonces lo tenemos que usar, ponme lámparas nuevas, pero yo sé que hay colonias que tienen necesidades... bueno. ¿De qué me sirve vivir en un oasis si mi periferia está mal?” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Esta última propuesta evidencia que no todas las colonias tienen las mismas necesidades, ya que en realidad algunas necesitan de más presupuesto que otras para mejorar realmente su calidad de vida, o para implementar proyectos que sí les beneficien.

En materia del presupuesto participativo, existe un bajo índice de conocimiento y participación en este mecanismo, además en la Ley de Participación Ciudadana no hay información suficiente y ordenada sobre el mismo.

Ante todo, el presupuesto participativo ha representado una oportunidad real de implementar obras y servicios que mejoren la calidad de vida en las colonias y que de otra forma no sucederían. Como se abordó en el tema de las atribuciones, las actividades relacionadas con el presupuesto son muy importantes en la práctica, los entrevistados reconocieron el papel que juega el comité en el diseño y propuesta de los proyectos, la promoción de los mismos entre los vecinos y de supervisar su ejecución.

Finalmente, puede concluirse que los problemas prácticos de este mecanismo radican principalmente en su ejecución, ya sea porque tardan mucho en iniciar las obras, por el precio de los materiales y gastos de operación y por la opacidad con que la delegación ejerce dicho presupuesto. El procedimiento de aprobación o rechazo de los proyectos por parte de la delegación es obscuro y sin participación activa de la ciudadanía, lo que también representa un problema.

4.7. Relación con Autoridades en Materia de Participación Ciudadana

En la Ley de Participación Ciudadana se reconocen cinco autoridades en la materia: el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, la Asamblea Legislativa, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral. Al respecto, estas autoridades en alguna medida tienen relación con el comité ciudadano.

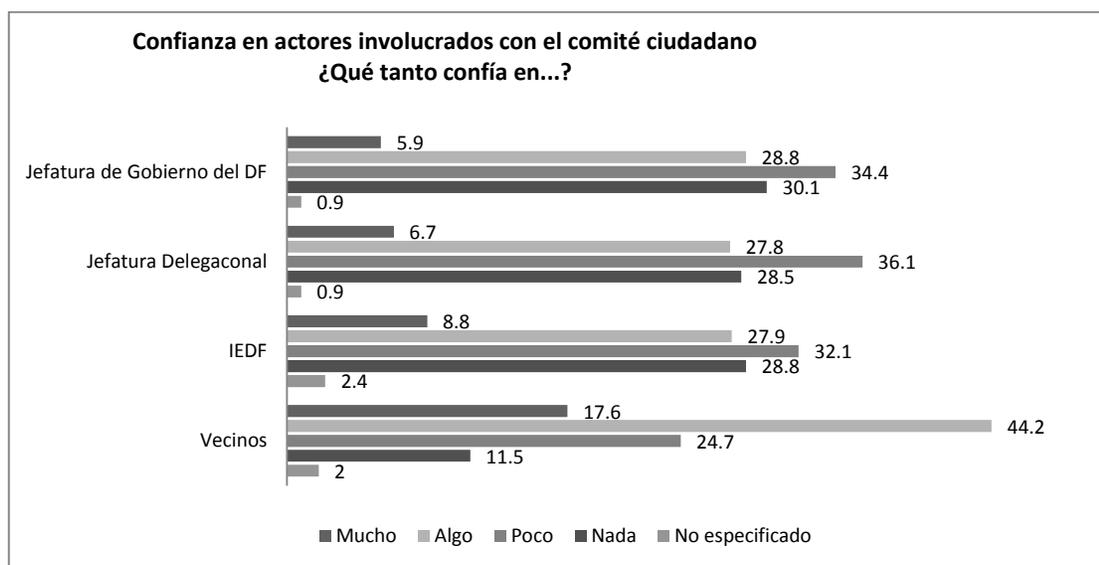
Según el artículo 1 de la ley, el objetivo principal de los mecanismos de participación, es lograr un vínculo real entre el gobierno y la ciudadanía para incidir en la toma de decisiones de gobierno. En este sentido, se vuelve necesario

que los comités tengan canales eficientes que hagan posible su relación con las autoridades en la materia. Si estos canales no existen o son limitados, en realidad no sirve para representar los intereses vecinales ante las autoridades y no existe el diálogo.

Este tema guarda relevancia, ya que de estas relaciones dependen los verdaderos alcances que puede tener el comité en la práctica. A partir de lo anterior, se indago sobre la relación de los entrevistados con cuatro autoridades en materia de participación ciudadana: El Gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno); la delegación (Jefe o Jefa delegacional); la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal (direcciones distritales)¹³⁶.

En la Encuesta 2015, se les preguntó a los entrevistados *¿Qué tanto confía en (la Jefatura de Gobierno del D.F., la Jefatura Delegacional, el IEDF y en sus vecinos)?*, lo anterior arrojó el nivel de confianza que tienen en estos actores que intervienen en las actividades del comité ciudadano (véase gráfica 11).

Gráfica 11



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

¹³⁶ El Tribunal Electoral del Distrito Federal se omitió del estudio por el bajo índice de intervención que ha tenido en la práctica, ya que según un reporte del Tribunal Electoral del Distrito Federal, del 6 de octubre de 2014 al 28 de febrero de 2016, sólo se registraron dos casos de Procedimiento de responsabilidad de integrantes del Comité Ciudadano y Consejos de los pueblos. Consultado en: http://www.tedf.org.mx/index.php/73-comunicacion-social/videos/73-numeralia_01/04/2016.

En este caso, la población encuestada dijo tener mayor confianza en sus vecinos con un 61.8 por ciento, seguido del IEDF con un 36.7 por ciento, después la Jefatura Delegacional con 34.5 y finalmente la Jefatura de Gobierno con 34.7 por ciento de aprobación¹³⁷.

A partir de las entrevistas realizadas, se cuestionó su relación con las autoridades que tratan cotidianamente. En general, se mencionó a la delegación, sus subdirecciones y la oficina del delegado como las autoridades a quienes más recurren para resolver las necesidades del comité. Cabe destacar que aunque no es una autoridad, el consejo ciudadano delegacional también fue mencionado como un órgano al que comúnmente se acercan algunos miembros para resolver dudas y ser orientados.

“Primero [me acerco] con los consejeros de la delegación, son a quien me dirijo y ellos me comentan, me orientan. (...) [Me acerco a] Los consejeros delegacionales de los comités ciudadanos, a ellos primero, después de ahí me dirijo a las áreas de la delegación a la que tenga que acudir” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

Lo anterior indica la importancia de este órgano de representación, que ayuda a los comités ciudadanos a acercarse a las autoridades delegacionales.

Aunque la pregunta fue dirigida a saber sobre las autoridades más cercanas al comité, resaltó una percepción de descoordinación entre autoridades involucradas. En este sentido, se manifestó en varias ocasiones que las autoridades no hablan el mismo idioma, no se entienden y no se comunican entre ellas.

“Necesita estar en el mismo lenguaje gobierno, Instituto Electoral y Asamblea Legislativa para que esto sea mejor. A veces hablamos en idiomas distintos” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

¹³⁷ Para obtener estos porcentajes, se sumaron las opciones de respuesta *Mucho* con *Algo*.

En consecuencia las autoridades se contradicen y entorpecen las solicitudes que el comité ciudadano les plantea, más de lo que en la práctica los beneficia.

4.7.1. El Comité Ciudadano como Vínculo entre Ciudadanía y Gobierno

Uno de los objetivos más importantes de los mecanismos de participación ciudadana, especialmente del comité, es ser un vínculo de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, representado por la jefatura delegacional, el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Instituto Electoral. En este sentido, se les preguntó a las personas entrevistadas su opinión acerca de este tema, y si consideraban o no que este objetivo se cumplía en la práctica. Al respecto, las respuestas reflejan que si se ha cumplido, pues a consideración de los entrevistados, los vecinos si son representados por el comité ciudadano y pueden acercarse con mayor facilidad a niveles de gobierno para canalizar las inquietudes y demandas de los vecinos, que se puede complicar de otra manera.

“Puede ser que sí. Porque nos permite estar en contacto con los vecinos y los ciudadanos y de ahí he podido manifestar sus enojos, sus furias, canalizarlos a alguien y como nos hacen un poco más de caso que si tú vas como hijo de vecino, eso no quiere decir que nos hagan caso, pero como sea algunas veces nos toman más en cuenta” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Aunque a decir verdad, y con base en lo expuesto con anterioridad, los vecinos no toman todas las decisiones y a eso no se le puede llamar representación.

En opinión del empleado delegacional, se reconoce también el cumplimiento de este objetivo pero además se resalta el peso de encima que el comité le ha quitado a la delegación, pues un órgano que representa a los vecinos, facilita la atención y resolución de problemas, que da alcance a un mayor número de personas con poca inversión de tiempo y esfuerzo.

“Sí es un vínculo entre nosotros y la ciudadanía legalmente representada, la realidad es que a nosotros como ente público nos ha hecho más fácil el trabajo, ya no tienes que ir, me refiero a que ahí está el comité. Entonces ha hecho más fácil esta labor que generar consenso en calle” ***Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.***

En todos los sentidos el comité ciudadano si cumple la función de vincular a los habitantes de la colonia con las autoridades, y esto tiene que ver con las gestiones que los integrantes del comité realizan cotidianamente ante estas autoridades. Pero esta relación se encuentra condicionada según las circunstancias y la autoridad a la que nos referimos, como se explica a continuación.

4.7.2. Gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno)

En el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno representa la titularidad del poder ejecutivo, y con ello, de la Administración Pública de la capital. De él derivan las decisiones instrumentadas por medio de las Secretarías e instituciones públicas en la ciudad. En este sistema de organización, el Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar a los encargados de las secretarías e instituciones involucradas en el proceso de gobernanza de la ciudad, además tiene facultades relacionadas con la dirección de los servicios de seguridad, políticas públicas, remoción y nombramiento de los puestos de dirección, así como de la dirección, planeación y ordenamiento del desarrollo urbano (artículo 67 del Estatuto de Gobierno). El Jefe de Gobierno y las 21 Secretarías¹³⁸ integran la Administración Pública centralizada, entre estas se encuentran algunas que por sus funciones, pueden incidir en la resolución de problemas vecinales.

¹³⁸ Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Movilidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; Secretaría de Protección Civil; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, y Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno, al ser autoridad en materia de participación ciudadana, se encuentra obligado a “garantizar el respeto de los derechos (...) para los habitantes, los ciudadanos y los vecinos del Distrito Federal” (artículo 15). Es decir, el Jefe de Gobierno tiene como deber respetar y hacer valer los derechos no sólo de los integrantes del comité, sino de la ciudadanía, habitantes y vecinos del Distrito Federal. En este sentido, es importante reconocer esta obligación del Jefe de Gobierno, pues representa un canal directo a las Secretarías y órganos dependientes del mismo.

También resalta el deber que la ley establece a esta autoridad en materia de sensibilización de los servidores públicos sobre la participación ciudadana, lo que es relevante sobre todo cuando se trata del Jefe de Gobierno como cabeza de la Administración Pública de la ciudad, pues junto con las jefaturas delegacionales, son las autoridades que deben estar más sensibilizadas y cooperar con la ciudadanía al ejercer su derecho a participar.

Además de las atribuciones mencionadas, el Jefe de Gobierno interviene de otras maneras en el funcionamiento del comité. Por ejemplo, puede convocar a una asamblea ciudadana extraordinaria; también tiene la obligación de proporcionar a los comités un listado con lugares disponibles para llevar a cabo sus sesiones ordinarias o extraordinarias, y se encuentra obligado a rendir un informe anual sobre su gestión a los comités.

A partir de las entrevistas realizadas, se obtuvieron experiencias sobre su relación con la Jefatura de Gobierno y sus dependencias. De manera general, la opinión se dividió en dos partes, un grupo de entrevistados manifestó que aunque nunca ha necesitado recurrir a este nivel de gobierno o sí lo hizo fue en asuntos muy específicos (como recurrir a recursos hidráulicos, o a algún programa impulsado por este nivel de gobierno), confían en que existen los canales y las formas necesarias para una relación directa entre los comités y esta autoridad.

“Sí existe el canal, nada más que a lo mejor nosotros nos hemos enfocado porque encontramos el respaldo para la mayoría de las necesidades de la colonia, la verdad no buscamos más arriba, pero yo

pienso que sí existe el canal” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Aunque fue limitado, también se obtuvieron testimonios que reconocieron la cooperación y respuesta del Gobierno del Distrito Federal, por medio del Jefe de Gobierno, que les ayudó a solucionar problemas, en este caso a detener la construcción de una obra ilegal.

“Nosotros nos dimos cuenta que tocando puertas puedes llegar al Jefe de Gobierno. Como experiencia, la semana pasada tuvimos un acercamiento con él y dio un gran resultado: logramos que en la Asamblea [Legislativa del Distrito Federal] no se aprobara un cambio de uso de suelo y hubo una comunicación directa con el Jefe de Gobierno”
Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.

También se observa que el acercamiento con instancias del Gobierno del Distrito Federal son pocas, ya que sólo se recurre a ellas cuando un problema es trascendental (como el caso de construcciones ilegales o cambio de uso de suelo sin razón justificada) o porque al recurrir a la delegación y no obtener una respuesta favorable, los comités se ven obligados a buscar atención en instancias que jerárquicamente se encuentran más arriba.

“De hecho nosotros en este año hemos metido muchos oficios a lo que es gobierno central, porque aquí vemos que no nos hacen caso, entonces hemos ido a instancias mayores, se puede decir que hay de todo; unos si te atienden bien y hay otros que realmente no. Hemos metido incluso reuniones con Mancera, pero siempre nos ponen a un... antes de llegar a una reunión con el debemos hablar con un subdirector o director y ahí es donde se queda todo, siempre nos dicen -nosotros les hablamos- y todo eso, el chiste es que nunca hemos tenido una reunión con él [Jefe de Gobierno]” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Por otra parte, se encuentran las opiniones y experiencias negativas relacionadas con esta instancia gubernamental. En este sentido, hubo personas que denunciaron la poca o nula respuesta que han tenido al ingresar solicitudes o peticiones.

“Se le ha dirigido escritos. Para acabarla pronto, para el Jefe de Gobierno no existen los comités. Tuvimos ahorita que vino a inaugurar y alguien le entregó un documento, pero probablemente él no toma en cuenta a los comités” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

También se percibe que el Gobierno del Distrito Federal, por medio del Jefe de Gobierno, voltea a ver a los comités sólo por cuestiones políticas y no para atender sus peticiones.

“hubo un desayuno, muchos regalos, rifas y así. Pero no resolvió el problema que yo pedía, que clausuraran unas obras ilegales. No le estaba pidiendo [al Jefe de Gobierno] que me ayudara en mi casa, no, era una obra que era ilegal y no hubo respuesta y ahí está funcionando” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Finalmente, se les cuestionó acerca de propuestas para solucionar los problemas que aquejan la relación entre comités y el Gobierno del Distrito Federal. En este sentido se propuso la implementación de mecanismos de comunicación más directos:

“Un enlace que fuera directo con comités, Jefe de Gobierno porque no existe en este momento. Existe una cuestión que se llama participación ciudadana del GDF pero es para otras cosas, no es para esta cuestión, asistencialista de programas, como mejoramiento barrial, que necesitas lentes, o despensas, etc. No hay una comunicación directa con el Jefe de Gobierno para resolver problemas más de fondo” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Es necesario resaltar que al realizar la búsqueda de las direcciones y secretarías de la Jefatura de Gobierno, no se encontró una oficina creada para

atender a los comités o a cualquier otro mecanismo de participación ciudadana, es decir, esta autoridad no contempla en su estructura orgánica instancias de enlace con los comités.

Por otro lado, y de manera contraria, se manifestó que no se cree necesario un canal de comunicación directa con el Jefe de Gobierno, ya que por eso existe una estructura burocrática y las mismas delegaciones, para solucionar los problemas que aquejan las colonias:

“Debería decir que sí, porque soy ciudadano, pero no lo considero adecuado, porque no tiene caso que un mini grupo de personas vayan, entre comillas, a molestar al Jefe de Gobierno. No quiero decir que no sea su obligación hacerlo, pero para eso está la estructura, para eso están los comités, para eso debe estar el coordinador, para eso está la delegación, por eso se llama delegación y la delegación debería transmitir todo eso al Jefe de Gobierno” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Además, se obtuvo como propuesta la realización de un foro ciudadano donde se involucren el Gobierno del Distrito Federal, el IEDF y los comités ciudadanos para lanzar propuestas y construir los mecanismos necesarios para una buena comunicación; la realización de asambleas, sumarias y concretas, donde participe el Gobierno del Distrito Federal; y la reforma a la Ley de Participación Ciudadana para agregar nuevos instrumentos de participación que permitan una relación más directa y vinculatoria con el Jefe de Gobierno y su gabinete de gobierno.

4.7.3. Jefatura Delegacional (Jefe o Jefa Delegacional)

En segundo lugar se encuentran los Jefes Delegacionales y el aparato burocrático que depende de ellos. Como autoridad en materia de participación ciudadana, al igual que el Jefe de Gobierno, tienen la obligación de respetar los derechos establecidos para los ciudadanos, los habitantes y vecinos del Distrito Federal, además de promover entre sus subordinados la sensibilización para que estos respeten y los hagan valer. Las delegaciones también participan en las

evaluaciones anuales del desempeño de los comités. Su papel en el ejercicio del presupuesto participativo es relevante, pues este se desprende del presupuesto delegacional anual y es la delegación, a través de las direcciones de obras, quien ejecuta los proyectos ganadores en cada colonia. Al igual que el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales también pueden convocar a asambleas ciudadanas extraordinarias de forma inmediata, en el mismo sentido tienen la obligación de otorgar las facilidades suficientes para la organización y funcionamiento del comité, aunque no especifica bajo qué condiciones; y de proporcionar un listado de lugares disponibles para realizar sus reuniones y actividades. Finalmente, también es responsable de rendir cuentas a los comités, mediante informes generales sobre su gestión.

Las delegaciones, también llamadas Órganos Político-Administrativos, son entidades “territoriales dotadas de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión” (artículo 3 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal), es decir, son órganos administrativos que también son parte de la Administración Pública del Distrito Federal, pero a diferencia de las Secretarías y órganos centralizados, las delegaciones tienen la calidad de desconcentradas (artículo 37 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal), además sus titulares son elegidos cada tres años por medio del voto universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía que vive en la delegación (artículo 38 del Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal).

El Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal establece las Unidades Administrativas que tiene cada delegación, donde puede observarse la unidad encargada de la participación ciudadana en cada una de ellas (véase tabla 10):

Tabla 10

Delegación	Unidad encargada de la participación ciudadana	Delegación	Unidad encargada de la participación ciudadana
Álvaro Obregón	Dirección Ejecutiva y de Participación Ciudadana y Zonas Territoriales	Iztapalapa	Dirección General de Participación Ciudadana y Prevención del Delito
Azcapotzalco	Dirección General de Participación Ciudadana	Magdalena Contreras	Dirección General de Participación Ciudadana
Benito Juárez	Dirección General de Participación Ciudadana	Miguel Hidalgo	Dirección General de Gobierno y de Participación Ciudadana
Coyoacán	Dirección General de Participación Ciudadana	Milpa Alta	No tiene
Cuajimalpa de Morelos	No tiene	Tláhuac	Dirección General de Participación Ciudadana
Cuauhtémoc	No tiene	Tlalpan	Dirección General de Participación y Gestión Ciudadana
Gustavo A. Madero	Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social	Venustiano Carranza	No tiene
Iztacalco	No tiene	Xochimilco	No tiene

A partir de la revisión y análisis de las facultades de cada unidad encargada de la participación ciudadana de las 16 delegaciones, se puede decir que el panorama es heterogéneo, ya que seis de las 16 delegaciones no cuentan con una dirección que se encargue de la participación ciudadana, cinco delegaciones tienen una dirección de participación ciudadana compartida con otra materia (seguridad pública, zonas territoriales, gestión social, de gobierno) y sólo cinco delegaciones tienen una Dirección General de Participación Ciudadana.

Las atribuciones que en cada delegación tienen las direcciones relacionadas con la participación ciudadana son variadas, por ejemplo, se encuentra generalmente en las atribuciones de estas direcciones elaborar y proponer al Jefe Delegacional los programas en materia de participación ciudadana, además de encargarse de la atención e implementación de la ley en la materia, en lo relativo a las obligaciones de la autoridad delegacional, como es la educación y capacitación y la disposición de espacios para el desarrollo de los instrumentos de participación. En el tema de los comités es notoria una falta de uniformidad de atribuciones, hay delegaciones como Tlalpan que se encuentran en completa armonía con la Ley de Participación Ciudadana, pero hay otras que

aún manejan el concepto de comités vecinales, o delegaciones que ni siquiera consideran órganos de representación ciudadana. A pesar de que las delegaciones pueden crear unidades administrativas según las necesidades que consideren, es necesario que los criterios generales y la existencia de una dirección general de participación ciudadana sean recurrentes en todas las delegaciones, ya que así lo exigen las necesidades del comité ciudadano. La carencia de uniformidad y de reconocimiento de la participación como una realidad en las delegaciones provoca desigualdad de atención entre comités y delegaciones.

Además de esta situación, existe un órgano de representación ciudadana que de hecho fue creado como vínculo entre los habitantes de la ciudad y los Jefes Delegacionales, se trata de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, mismo que se analizará más adelante, ahora sólo basta mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior no reconocen a este órgano, ni le atribuyen a las direcciones existentes en materia de participación ciudadana facultades u obligaciones al respecto.

Las oficinas delegacionales y el Jefe o Jefa delegacional resaltan entre las autoridades que se relacionan con el comité con mayor frecuencia, lo anterior según los entrevistados se debe a que los problemas que se suscitan comúnmente en la colonia encuentran solución ante instancias delegacionales que tienen que ver con servicios públicos y mantenimiento de los espacios públicos.

“Yo creo que la delegación es la primer autoridad ante la que acudimos los comités ciudadanos porque es el más cercano, tanto geográficamente, como legalmente, Ahí nos acercamos nosotros a dar nuestras peticiones y a gestionar para beneficio, servicios básicos de nuestra colonia, pavimentación, baches, poda, y todas esas facultades las tiene la jefatura delegacional, no nos acercamos mucho a otras autoridades, digamos gobierno central o federal que realmente no

tienen tanta injerencia en los servicios básicos de la colonia” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En este sentido las personas entrevistadas manifestaron de manera general la importancia que la delegación tiene en las funciones del comité. En un primer acercamiento, se pudo indagar ante qué direcciones y secretarías de la delegación acuden generalmente los integrantes del comité para gestionar soluciones o apoyo en diferentes temas. Aunque cada colonia tiene sus propias necesidades, resaltan las oficinas en materia de seguridad pública, de obras, de participación ciudadana, desarrollo social y desarrollo urbano. Por otro lado, también se reconocen las coordinaciones territoriales como instancias que ayudan a distribuir la carga de trabajo de la delegación y a ser un medio más cercano con la ciudadanía.

“Es la comunicación más directa que hay entre las autoridades delegacionales y en este caso también con la coordinación territorial, en cada polígono de las delegaciones hay una coordinación que es como una subdelegación y así es la comunicación directa” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Un punto destacable, es la importancia que los entrevistados dan a la relación con la delegación, pues están conscientes de que sin su apoyo las cosas serían más difíciles.

“yo creo que los comités no pueden existir sin un diálogo con la delegación, porque ¿quién aplica los recursos? Si la delegación cierra la llave, me puedo dar de topes en la pared pero no voy a conseguir nada” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

En cuanto a la atención que los entrevistados han recibido de parte de los servidores públicos de la delegación y del propio delegado o delegada, se respondió en dos sentidos: aquellos que consideraron que la atención recibida fue aceptable y que les ayudó a resolver sus problemas; mientras tanto, hubo quienes

manifestaron lo contrario, que la atención de los servidores públicos delegacionales no fue la esperada.

Las personas que afirmaron tener buenas experiencias con esta autoridad resaltaron la disposición de los servidores públicos de la delegación por ayudar y hacer su trabajo, y las relaciones cordiales con los trabajadores de secretarías donde acuden normalmente. En cambio, las personas entrevistadas que mencionaron experiencias negativas con esta autoridad, resaltaron la ineficacia de las acciones emprendidas ya fuera por problemas reportados que tardaron mucho en atender o que nunca atendieron e insuficiencia del presupuesto delegacional para solucionar sus demandas.

“Cuando volteas a la delegación, hay unos fraudes y un faltante de dinero y dices bueno, cada tres años es lo mismo, pero no hay dinero para la luminaria, y no en la colonia, en toda la delegación” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En lo negativo, se pudo identificar como un factor relevante y común entre los testimonios, el problema que representan los cambios de administración, y sobre todo cuando cambia de un partido político a otro, ya que la mayoría del personal de la delegación se va y hay que hacer de nuevo los contactos y saber con quién pueden trabajar y con quién no.

“Tuvimos mayor relación con el anterior delegado, somos entre comillas privilegiados porque nuestras necesidades se atendieron casi casi *ipso facto*. Pero ahora con el cambio de administración, lo que nos dicen es que la administración anterior dejó un relajo, no hay papeles de jurídico y están tratando de poner orden ahorita, hemos ido un poco lentos. La administración anterior nunca nos dio luz verde para la instalación, según ya había adquirido el material, ya había aprobado todo y todo estaba feliz, pero órale lo queremos para instalarlo (...) Cuando se hizo el cambio de administración igual estuvimos presionando nuevamente pero nos dijeron -denos chance, es que miren no tenemos nada, no sabemos ni qué onda-” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

El mal trato a los integrantes del comité por parte de los servidores públicos delegacionales también fue mencionado, parece que ser un representante de la colonia no es suficiente para que se dé una atención más expedita. Además, como se trató en el tema de los partidos políticos, se adjudicó este mal trato a la afinidad política que cada comité tiene y que afecta la atención, dependiendo del partido político que esté en el poder de la delegación, siendo los ciudadanos apartidistas los más afectados.

Finalmente, dentro de las propuestas para mejorar la relación entre el comité y la delegación se mencionó la necesidad de mecanismos que aseguren la relación directa con el Jefe Delegacional:

“Debería de ser diferente porque en experiencia con otros comités no tienen esta comunicación directa con los delegados y hacen esta comunicación a través de participación ciudadana de la delegación y muchas veces no hay un enlace directo con el delegado o se desconoce que puedes exigir una relación más directa con los delegados” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

También se propuso la apertura de redes sociales electrónicas para tener una relación inmediata que no exige tiempo ni dinero a los integrantes del comité.

“Yo creo que les falta modernizarse en el sentido de utilizar las redes sociales o todo lo que sea digital, aplicaciones, para que todo sea más rápido” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Aunque la delegación y su aparato burocrático es la autoridad más relacionada con el comité ciudadano, aún se vislumbran problemas, sobre todo aquellos que dependen de la filiación política de las administraciones delegacionales y de los propios comités, situación que sin duda modifica para mal la relación entre estos dos entes jurídicos.

4.7.4. Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa también es una autoridad en materia de participación ciudadana y comparte las mismas obligaciones que el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales.

Sobre la Asamblea Legislativa recae el poder legislativo del Distrito Federal, es decir, este órgano colegiado integrado por 66 diputados es renovado cada tres años por medio de elecciones populares a través del voto (artículos 122 de la Constitución Política y 37 del Estatuto de Gobierno)¹³⁹.

Tras analizar la injerencia que la Asamblea Legislativa tiene en el comité, lo inmediato es la elaboración del presupuesto de egresos anual y la asignación de la partida presupuestal a cada delegación del presupuesto participativo, en el cual el comité toma parte activa. Pero además, la Asamblea Legislativa también interviene en otras actividades de este órgano de representación, por ejemplo, es ante esta autoridad que el comité puede solicitar un referéndum; también puede presentar iniciativas de ley, por medio de la iniciativa popular; incluso la Asamblea Legislativa funciona como una autoridad que puede exhortar a otras autoridades en la materia (Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales) a cumplir con sus obligaciones. En este sentido, los integrantes del comité pueden dirigirse a la Comisión de Participación Ciudadana y denunciar la omisión u obstaculización al realizar las asambleas ciudadanas. En materia de evaluación de los comités, esta llega a manos de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, y aunque no se especifica el objetivo de esa actividad, tiene relación con las modificaciones a este órgano para darle un mejor funcionamiento. En materia de rendición de cuentas, la Asamblea Legislativa también se encuentra obligada a rendir informes generales anuales sobre su gestión y de programas de difusión pública, en mayo y noviembre de cada año, sobre sus acciones y funciones, ante el comité.

¹³⁹ En este tema, a partir de la reforma constitucional en materia política para la Ciudad de México, se modificó por completo el artículo 122 y fue creada la Legislatura de la Ciudad de México, aunque el periodo de los legisladores de este nuevo órgano legislativo será de tres años, aún hay detalles que no se aclararon hasta la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El papel que juega la Comisión de Participación Ciudadana de la ALDF es relevante para el comité, ya que esta Comisión se encarga de las iniciativas, proyectos, proposiciones, excitativas, deliberaciones, avisos y en general cualquier asunto que les sea turnado por la Mesa Directiva del Pleno, la Diputación Permanente o la Comisión de Gobierno. También tiene la facultad de realizar investigaciones, foros y consultas legislativas en la materia (artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF). Además, puede allegarse de información sobre su funcionamiento y obligaciones, metas y acciones en sus respectivas colonias, sus fortalezas y debilidades, a partir de información proporcionada por el IEDF, aunque la ley no especifica para qué fin se recaba esta información, puede deducirse que es para implementar reformas a la ley y mejorar el funcionamiento de este órgano de representación. Por último, los integrantes del comité y la ciudadanía en general puede relacionarse con la Asamblea Legislativa a través de la diputada o diputado que representa a su distrito electoral, ya que esta es la finalidad del sistema de representación.

De manera general, y a partir de las entrevistas realizadas, puede afirmarse que los comités sólo se relacionan con la Asamblea Legislativa sí los primeros toman la iniciativa, es decir, en ningún caso se reporta un acercamiento a la inversa, por iniciativa de la Asamblea Legislativa a los comités. En este sentido, se reportaron dos formas de relacionarse con la esta autoridad. La primera de ellas, por medio del diputado o diputada que los representa en este órgano colegiado, a quien se acercaron para buscar su apoyo, en una ocasión para no permitir el cambio de uso de suelo en la colonia y detener una construcción ilegal, y en el otro caso para solicitar recursos para su colonia.

“Tema complicado porque muchas veces desconocemos siendo ciudadanos normales, el no conocer quién te representa en la asamblea y menos como comité. Pero nosotros hemos tenido acercamiento, fue de las cosas que sabíamos, quien era nuestro diputado o diputada en este caso y tuvimos comunicación. (...) las últimas semanas trabajamos excelentemente bien con nuestra diputada y con la Asamblea, pues es igual, si no te presentas a la Asamblea a

proponer cosas pues te cierran prácticamente la Asamblea. Nosotros pudimos demostrar la semana pasada que tocando puertas y yendo a la Asamblea a hablar con cada uno de los diputados, puede haber un diálogo muy interesante” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

En este caso, aunque los beneficios que se obtuvieron fueron los esperados, se percibe un continuo esfuerzo de los miembros del comité para lograr su objetivo.

En el otro caso, la relación fue establecida a través de la Comisión de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa con motivo de la creación de una nueva Ley de Participación Ciudadana.

“Sí, de hecho a finales del año pasado ingresamos un oficio dirigido a la Comisión de Participación Ciudadana con varias peticiones para que se fortalezcan los comités ciudadanos por la vía legal, y si fuimos recibidos muy amablemente por la presidenta de la comisión que se llama Lucila, ahorita ya no está, pero fuimos recibidos por ella y realmente si tomo muchas de las peticiones que hicimos para las reformas a la Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada el 30 de abril (...) pero ahora ya salió de su encargo y con la actual esta como... a la actual presidenta de la comisión yo la he visto que está desapegada de los comités ciudadanos, se están preocupando por otras comisiones que por la que preside ella. Le hemos pedido reuniones pero ella dice que hasta que no le mandemos un oficio, no se va a poder reunir” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Finalmente, puede decirse que la ciudadanía no reconoce que algunos problemas en la colonia pueden solucionarse a través de la Asamblea Legislativa, pues tienen su origen en lo que está permitido o no por una ley y en aquellas conductas o instituciones que no están reguladas (por ejemplo el caso de los *foodtrucks*). Aunque hay necesidades legislativas detectadas (por ejemplo modificaciones a la ley que regula la venta en vía pública), no es posible para los comités incidir de manera directa. A pesar de la existencia de la iniciativa popular

como instrumento de participación ciudadana, no existe un mecanismo que oriente y ayude a los comités a redactar propuestas, pues no son técnicos legislativos, ni están inmersos en los temas que puedan tratar estas leyes.

Las propuestas que las personas entrevistadas mencionaron para construir una relación más sólida entre comités ciudadanos y la Asamblea Legislativa, se limitan a solicitar que esta autoridad voltee a ver los comités, que los invite a manifestar sus inquietudes y problemas en coordinación con la delegación y el Gobierno del Distrito Federal.

4.7.5. Instituto Electoral del Distrito Federal

El Instituto Electoral (IEDF) incide sobre todo en la elección y evaluación de los comités ciudadanos. Entre sus fines esta “garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana” (artículo 20 del Código Electoral). Esta institución, al igual que el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y la Asamblea Legislativa, se encuentra obligada a velar por el respeto de los derechos de la ciudadanía, vecinos y habitantes de la ciudad. Sobre el Instituto Electoral recaen la coordinación del proceso de elección de los comités; en segundo lugar, se encuentra la obligación de promover entre los habitantes, ciudadanos y vecinos de la ciudad, la utilización de los órganos de representación ciudadana, incluyendo el comité; en tercer lugar, es responsable de mantener cursos de actualización y capacitación para este órgano. Por último, tiene el deber de realizar evaluaciones anuales del desempeño de los comités, realizadas en conjunto con la comisión de vigilancia de la asamblea ciudadana correspondiente.

Otra función, que tienen un impacto indirecto en el comité, es la organización y jornada de consulta sobre el presupuesto participativo, ya que el Instituto Electoral lo convoca, organiza, recibe las propuestas, desarrolla la consulta y computa los resultados de la jornada de consulta; también funciona como segunda instancia para dar solución a los problemas de los integrantes del comité, y en caso de destitución, esta autoridad designa al integrante sustituto. Además, tiene la facultad de asistir a las sesiones del pleno y de presidir junto al

comité ciudadano la asamblea ciudadana. Esta autoridad es responsable de proporcionar la papelería y documentación necesaria para llevar a cabo sus funciones, dentro de este material se encuentran los formatos de convocatorias, órdenes del día, actas, y demás materiales de papelería como plumas, plumones y papel *kraft* que son útiles para convocar y registrar las actividades.

En general, las personas entrevistadas perciben positivamente al órgano electoral, se considera una institución al pendiente de la ciudadanía y de los integrantes de los comités a través de las direcciones.

“[En el IEDF] Siempre están abiertos a ayudarnos, siempre están atentos a cuáles son nuestras necesidades, a orientarnos y la verdad el trato que tenemos es excelente. Es el primer nexo que tenemos nosotros para cualquier otra situación o cualquier cosa, ellos nos apoyan” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

La orientación y apoyo, además del papel de evaluación y monitoreo, que este órgano tiene frente al comité, también fue mencionado por los entrevistados:

“La licenciada del distrito al que pertenecemos, siempre nos ha dado una respuesta o nos ha indicado cómo debemos dirigirnos, además el Instituto si regula o supervisa a los comités. En este caso el instituto te va diciendo si vas bien, te falta una asamblea o sabes que tienes que informar sobre esto” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Aunque se reconoce principalmente al IEDF por llevar a cabo la elección de los comités, los integrantes también identificaron otras actividades del Instituto, por ejemplo, la capacitación y orientación, tanto en materia de funcionamiento interno, como a qué instancias acudir en caso de problemas en la colonia, y de proveer los materiales de apoyo para llevar a cabo sus actividades.

“Pues es que su función es llevar a cabo las elecciones, preparar al personal, capacitar a los que son representantes, sin mucha injerencia pero lo han hecho bien. Sobre todo en mi distrito, los demás no los conozco, aquí ha habido una buena respuesta, en cuanto a su límite,

porque ellos no tienen injerencia para que te resuelvan un problema, su función es llevar a cabo una elección, hacer toda la logística y seguir al cabo y después vienen las capacitaciones” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Desde otra perspectiva, de aquellas personas que perciben de manera negativa al IEDF y su trabajo en torno al comité, se manifestaron problemas como la falta de comunicación con el comité o la falta de difusión de las convocatorias e invitaciones a actividades.

“Si hacen un esfuerzo por la comunicación con los comités, sin embargo, fue muy triste que sólo fuéramos a un taller del IEDF 4 personas siendo que este distrito ocupa 5 colonias. Debe de haber una comunicación más directa con ellos entre IEDF y nosotros, una llamadita, no que sólo te mandan un correo y luego te olvidas de revisarlos” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Otro tema negativo, son de nuevo los partidos políticos en la etapa de difusión de las fórmulas y en la permisión del Instituto Electoral de que militantes formen parte de los comités. Como se trató con anterioridad, las denuncias de la ciudadanía no han sido atendidas satisfactoriamente por esta autoridad.

También se mencionó que el IEDF no ayuda a los comités, más allá de sus atribuciones legales, cuando los comités si le brindan apoyo; la queja gira en torno a la difusión, tanto de las fórmulas en la elección de los comités, como en sus actividades (asambleas ciudadanas, proyectos del presupuesto participativo).

“Pues realmente no, no se ve el apoyo de lo que es el Instituto, se puede decir que nada más ve por sacar su trabajo, por cumplir, pero no van más allá, a apoyar a los comités ciudadanos. Por ejemplo, el caso del presupuesto participativo, ¿cuánto dinero no se ahorran? porque eso sí a nosotros nos exigen y nos están llamando -vengan por sus flyers para promover las consultas ciudadanas- pero ni siquiera nos dan un refresco o una agua y cuánto dinero no se ahorran en promover

la consulta ciudadana que nosotros vamos repartiendo casa por casa los flyer. Realmente nos molestan ese tipo de cosas, como también se aumentaron el sueldo en 4 por ciento y nosotros lo que estamos peleando y vamos a pelear es que ese 4 por ciento se vaya a los comités, a una mejor capacitación y mejores materiales, entonces realmente el IEDF no ha actuado como debe de ser, de apoyo a los comités ciudadanos” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Cabe destacar que aunque este testimonio representa el sentir del entrevistado, es una obligación del comité coadyuvar con las autoridades en la difusión y desarrollo de la consulta ciudadana.

Un tema que fue constantemente mencionado al hablar de esta autoridad fueron de los apoyos materiales que el Instituto Electoral está obligado a proporcionar a los comités para apoyar sus actividades, ya que a su consideración, no son los más idóneos y útiles, mismos que terminan no utilizando, y que finalmente no resuelven el problema de usar recursos propios para la difusión de las actividades y la impresión de escritos dirigidos a las autoridades.

“Los materiales que nos dan casi no los usamos porque... nos da muchos plumones y papel *kraft*, pero sí necesitamos otro tipo de apoyos, la mayoría ya no llevamos escritos hechos a mano, necesitamos una computadora, no estamos pidiendo una computadora para cada comité, sino que tengan un centro de cómputo en la delegación“ **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

La propuesta es más o menos la misma: que no se malgasten recursos en materiales que no se van a utilizar y que mejor el IEDF facilite a los comités, hojas blancas, de tamaño carta u oficio, e impresiones para realizar folletos, flyers, escritos dirigidos a autoridades, minutas, etcétera.

Finalmente, respecto al reclamo generalizado de los integrantes del comité, el funcionario electoral entrevistado manifestó estar de acuerdo con la idea, pero

reconoció que el presupuesto del Instituto no lo permitiría, ya que son demasiados comités para hacerlo.

“Bueno, cuando se registran, se registran por fórmulas, la verdad es que son muchas fórmulas, son 1793 colonias y dentro las colonias hay varias fórmulas y darles recursos a ellos sería muchísimo y es lo que más está escaso ahorita, recursos para asignarles. Ya como comités se les asignan, la ley dice que quedan recursos de papelería para que puedan operar y se les dan cada trimestre; se les da una dotación de papelería, no es mucha, pero sí es algo que les puede apoyar para operar” **Hombre, 49 años, maestría, empleado IEDF, IMI 30,000.**

En general el IEDF es la autoridad mejor evaluada por los integrantes del comité, aunque también están vigentes problemas como su falta de autoridad en materia de participación ciudadana, sobre la capacitación y sus contenidos o los apoyos materiales que establece la ley.

Finalmente se les preguntó a las personas entrevistadas sus propuestas para mejorar la relación entre el IEDF y los comités ciudadanos, entre estas destacan: llevar a cabo foros que incluyan otras autoridades que intervienen en el ejercicio de los comités ciudadanos como las delegaciones, la Asamblea Legislativa, el Gobierno del Distrito Federal y los comités ciudadanos para recibir retroalimentación, coordinarse y ver las necesidades que tienen los comités y las colonias de la ciudad.

Además se propuso el fortalecimiento del IEDF, a partir de la confianza que los integrantes del comité y la ciudadanía tienen a este órgano electoral. En este sentido, se ubican dos temas básicos en donde es necesario que el IEDF crezca. Primero, en materia de partidos políticos y de su intervención dentro de los comités ciudadanos, desde el registro de la planilla y hasta su funcionamiento cotidiano, ya que como se analizó más arriba, la percepción de que el Instituto hace algo para detener el avance de los partidos políticos dentro de los comités es negativa.

En segundo lugar, se encuentra el empoderamiento del Instituto respecto a otras autoridades que intervienen en el funcionamiento del comité, como la delegación o la Asamblea Legislativa, ya que en ocasiones se necesita una instancia que acompañe al comité en las gestiones ante autoridades¹⁴⁰.

“Nos acompaña pero le faltan dientes al Instituto. Porque igual nosotros le exigimos al Instituto que le pidiera a la delegación que respetara los tiempos del presupuesto, la instalación de este proyecto que empieza mañana, le habíamos pedido al Instituto que respetara los tiempos y que la instalación se hiciera en junio o agosto, a la anterior administración pero no se pudo hacer nada. (...) presionamos al Instituto que obligará a la delegación a soltar el material, no a nosotros, sino a la empresa que lo va a instalar para empezar ya. Si nos apoya pero le falta fuerza” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Con relación a este tema, se propuso que el Instituto Electoral se convierta en una autoridad en materia de participación ciudadana, es decir, que dentro de sus atribuciones tenga velar por el ejercicio del derecho de participación ciudadana para los habitantes de la ciudad.

“Nosotros pretendemos que el IEDF nos apoye realmente como debe de ser. No sé si sepas de la reforma electoral, al IEDF le quitaron y a los demás institutos, facultades, al final les va a quedar participación ciudadana y yo creo que si el IEDF no se pone las pilas en cuanto a participación ciudadana, simplemente va a terminar desapareciendo ese instituto y así varios” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Como se observa, el IEDF apoya y los orienta para realizar sus actividades, pero este instituto no tiene la suficiente fuerza para velar por el derecho de participación de los habitantes de la ciudad, ni de velar por las atribuciones del comité, lo que lo deja en un estado de observador sin facultades al respecto.

¹⁴⁰ En este sentido, en la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del pasado 21 de abril de 2016, se lanzó la iniciativa para la creación de la Procuraduría de Participación Ciudadana, propuesta por la diputada Vania Roxana Ávila García, coordinadora de la Comisión de Participación Ciudadana.

En general, las personas confían en igual medida en la Jefatura de Gobierno, en la Jefatura Delegacional y el IEDF (poco más de tres de cada diez personas encuestadas), pero en la práctica, la autoridad que es más recurrida por los integrantes del comité para solucionar y atender las necesidades de su colonia es la Jefatura Delegacional. Es una sorpresa que aunque consejo delegacional no es una autoridad, algunos integrantes lo consideren así.

También se percibe una descoordinación entre las autoridades, por lo que en lugar de ayudarse entre ellas, se contradicen y complican aún más los trámites del comité.

Por otro lado, si bien el comité cumple con la función de representar a los vecinos ante las autoridades, por medio de las gestiones que sus integrantes hacen para beneficio de su colonia, también es cierto que los vecinos no siempre participan en estas decisiones, por lo anterior en la práctica no existe una verdadera comunicación entre vecinos y autoridades. Además el comité se ha convertido en una forma más sencilla de que las autoridades se acerquen a las colonias, pues goza de una representación legítima por una elección.

Jefatura de Gobierno (Jefe de Gobierno)

Respecto a la Jefatura de Gobierno (Jefe de Gobierno), a pesar de contar con la Subsecretaría de Participación Ciudadana adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social en su aparato burocrático, no existe una instancia que realmente atienda los asuntos en materia de participación ciudadana y de los mecanismos previstos en la ley.

En general, las experiencias relacionadas con esta autoridad no son muy alentadoras, pues se caracterizan por falta de respuesta y de atención, en conclusión es difícil plantear directamente los problemas al Jefe de Gobierno, de hecho, los ciudadanos sólo recurren a la Jefatura de Gobierno cuando tienen un conflicto muy fuerte y que no pueden solucionar ante la Jefatura Delegacional o cuando las demás autoridades no responden a sus peticiones, es decir, como la última instancia.

Jefatura Delegacional (Jefe Delegacional)

Respecto a esta autoridad, de las 16 delegaciones de la ciudad, seis no tienen una oficina que atienda los asuntos de participación ciudadana y por ende de los comités ciudadanos.

Las personas entrevistadas no identifican como un canal de comunicación entre la colonia y la Jefatura Delegacional al Consejo Ciudadano Delegacional, aunque esta es su finalidad, además están conscientes de la importancia de relacionarse con la Jefatura Delegacional, pues de lo contrario se cerrarían las puertas para gestionar la solución a muchos problemas de la colonia.

Lo peor que les puede pasar a los integrantes del comité es que se termine la gestión de un delegado, y sobre todo el de un partido político por otro en el poder de la delegación, afectan sobremanera las relaciones entre comités y funcionarios delegacionales, porque los cambian.

Finalmente, como se observó en la variable de los partidos políticos, la atención en las Jefaturas Delegacionales puede condicionarse a partir de la filiación política del comité, si concuerda con el partido político en el poder tendrá facilidades para realizar sus gestiones.

ALDF

En la Ley de Participación Ciudadana no se encuentra claro en qué casos y bajo qué condiciones la Asamblea Legislativa puede utilizar la información sobre el funcionamiento y desempeño de los comités ciudadanos, para realizar modificaciones a este órgano de representación. Por otra parte, a partir de las entrevistas realizadas, la ALDF es la autoridad con menor injerencia en las actividades del comité, sus integrantes no ven una autoridad a quien recurrir. A pesar de esta percepción, la existencia de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa mantiene abierto un canal de diálogo con los comités ciudadanos.

Finalmente, es posible que los comités puedan solucionar algunos problemas a partir de la Asamblea Legislativa, con la creación o modificación de normas jurídicas; pero es necesario que sus integrantes estén conscientes de esta posibilidad.

IEDF

Jurídicamente hablando, el Instituto Electoral no es una autoridad en materia de participación ciudadana, sólo es el encargado de llevar a cabo las elecciones de los órganos de representación. Lo anterior se relaciona con lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno, que ordena a los legisladores establecer una autoridad en la materia, misma que no existe.

Junto con las delegaciones, el Instituto Electoral es la autoridad a quien más recurren los integrantes del comité, principalmente para recibir asesoría y capacitación. El Instituto Electoral es la autoridad que acompaña al comité ciudadano, en este sentido, las direcciones distritales funcionan como oficinas de contacto y atención directa entre los comités y el IEDF.

Las principales carencias que se consideran ante esta autoridad, son la falta de difusión de sus actividades y la falta de apoyo más allá de sus atribuciones legales.

Finalmente, los apoyos materiales son altamente criticados, ya que se les considera inútiles e imprácticos para las necesidades reales de los comités.

4.8. Asamblea Ciudadana y el Comité Ciudadano

La asamblea ciudadana es considerada como un instrumento en la Ley de Participación Ciudadana, su función es ser un órgano de decisión en cada colonia de la ciudad, lo que sin duda involucra al comité ciudadano. La asamblea se integra por los habitantes, incluidos los niños y jóvenes de una colonia, quienes tienen derecho a voz en ella, y la ciudadanía de la colonia quien tiene derecho a voz y voto.

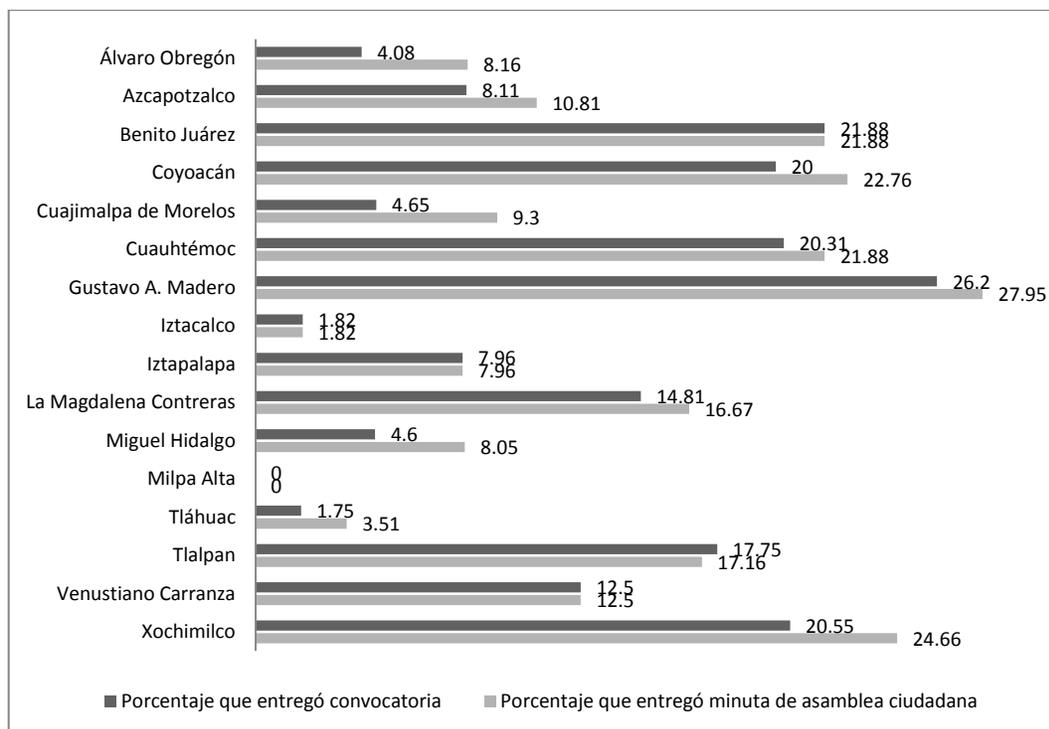
Este instrumento tiene una relación íntima con el comité, pues ambos mecanismos dependen entre sí para funcionar. Como se ha estudiado, el comité está encargado de convocar y presidir las asambleas cada tres meses, implementar sus acuerdos, presentar su programa general de trabajo, los programas parciales de las coordinaciones de trabajo e informes semestrales de su trabajo, es decir, le rinde cuentas de su gestión a la asamblea. Por otro lado, es la encargada de aprobar o modificar el plan de trabajo del comité, los programas parciales de las coordinaciones de trabajo y de evaluar su desempeño a través de la comisión de vigilancia y del pleno de la asamblea. Cabe mencionar que todas las resoluciones y acuerdos tomados dentro de la asamblea son obligatorios para los vecinos de la colonia y para los integrantes del comité.

La comisión de vigilancia, juega un papel importante en la relación comité-asamblea, ya que esta comisión es la encargada de dar seguimiento y ejecutar las decisiones de la asamblea, además de evaluar las actividades del comité ciudadano y emitir un informe anual sobre su funcionamiento, que presenta al pleno de la asamblea ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana también establece coordinación de parte de las comisiones de apoyo comunitario, que buscan fomentar la participación y organización de la ciudadanía en la asamblea.

Al respecto, los datos duros expuestos en la Evaluación 2015 sobre el tema son desalentadores. El Instituto Electoral, tiene registrada la documentación de convocatorias y minutas de las asambleas, reporta que sólo 229, es decir, el 12.88 por ciento del total de los comités y consejos (si se contara solamente un documento por colonia o pueblo) entregaron las constancias de convocatoria para llevar a cabo asambleas, en la gráfica 12 se muestra el porcentaje de comités y consejos que lo han entregado por delegación.

De estas cifras, resalta el caso de las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Xochimilco, Cuauhtémoc y Coyoacán que superan el 20 por ciento de cumplimiento, frente al cero por ciento en Milpa Alta o el casi dos por ciento en Iztacalco y Tláhuac.

Gráfica 12



Fuente: Informe de evaluación institucional de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, IEDF, 2015.

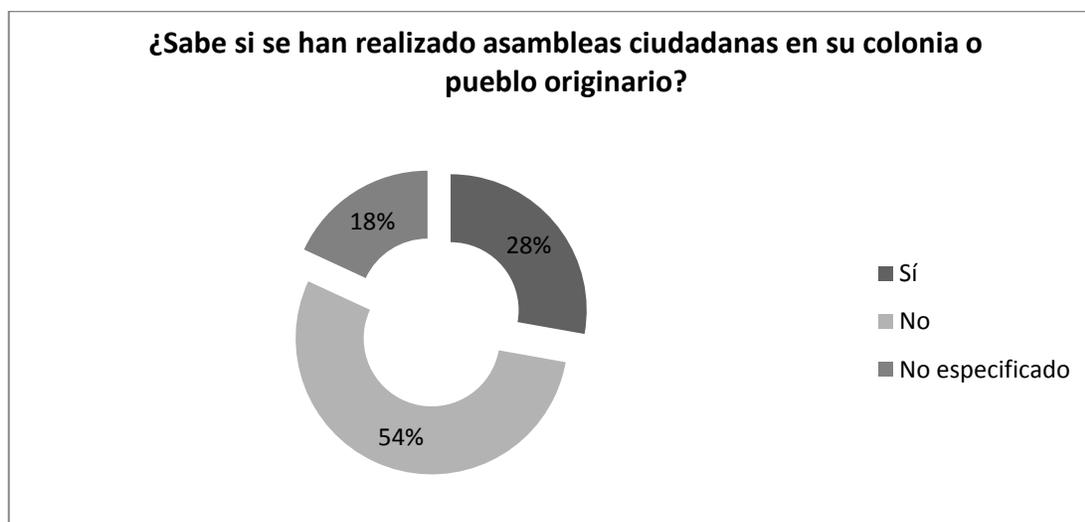
En un segundo momento, también en el la Evaluación 2015, se presentan las cifras de los comités y consejos que entregaron minutas de sus asambleas ciudadanas (véase gráfica 12) al Instituto Electoral.

Estos porcentajes, aunque un poco más altos, coinciden con las cifras de las convocatorias registradas. En total, constan en el IEDF 260 minutas de asamblea, lo que corresponde a sólo el 14.63 por ciento de los comités y consejos (si se contara solamente una minuta por colonia o pueblo). En este caso, resaltan de nuevo las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Xochimilco, Cuauhtémoc y Coyoacán que superan el 20 por ciento de cumplimiento, frente al cero por ciento en Milpa Alta y la oscilación entre el dos por ciento en Iztacalco y Tláhuac.

En contraste, a partir de la Encuesta 2015, se puede saber el nivel de conocimiento de la ciudadanía en relación con la asamblea ciudadana. Al respecto se le preguntó a los encuestados *En el año pasado y en lo que va de este, ¿Sabe si se han realizado asambleas ciudadanas en su colonia o pueblo*

originario? A lo que poco más de la mitad respondió que *No*, frente a poco menos de tres de cada diez que respondió afirmativamente (véase gráfica 13)

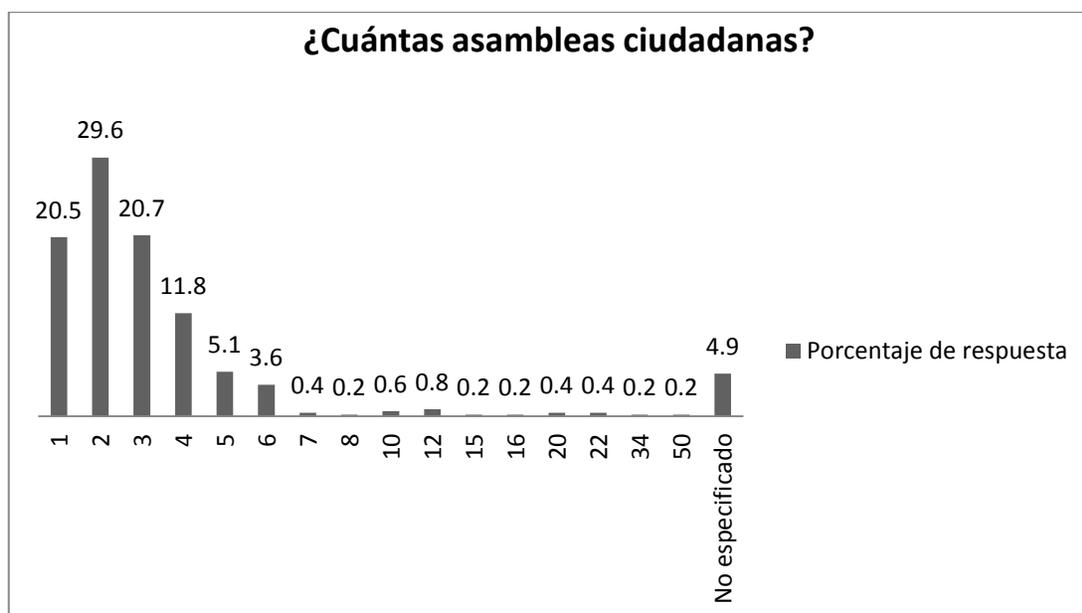
Gráfica 13



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

A las personas que respondieron que *Sí* sabían de la existencia de asambleas ciudadanas en su colonia o pueblo originario se les preguntó ¿Cuántas asambleas ciudadanas se han llevado a cabo? Al respecto, tres de cada diez respondieron que hubo dos asambleas, frente a los dos de cada diez que respondieron una y tres respectivamente. Resalta que sólo el 12.3 por ciento de las personas encuestadas haya respondido que hubo cinco o más asambleas (véase gráfica 14).

Gráfica 14



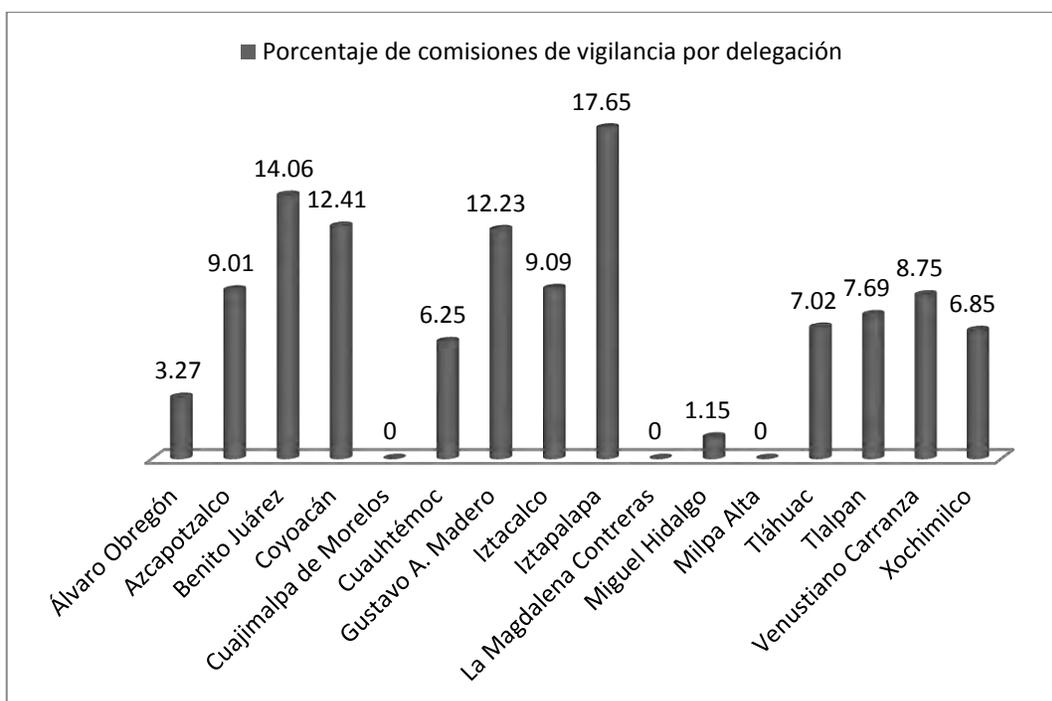
Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

De lo anterior, es posible inferir que a pesar de que el índice de registro de convocatorias y minutas de las asambleas es bajo, en la práctica pueden realizarse un mayor número de asambleas que no formalizan su convocatoria o acta ante el Instituto Electoral.

4.8.1. La Comisión de Vigilancia

Como se ha mencionado, la comisión de vigilancia es relevante para el comité porque su papel es evaluarlo. Pero si tomamos en cuenta que hay colonias que no han tenido asambleas y que la comisión de vigilancia se elige en la primera asamblea después de instalarse los comités, se infiere que la mayoría no cuenta con esta comisión. Al respecto, en la Evaluación 2015, se reconocen 163 colonias y pueblos que cuentan con comisión de vigilancia, es decir sólo el 9.17 por ciento de la totalidad de comités y consejos cuentan con esta comisión (véase gráfica 15).

Gráfica 15



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

En este caso, resalta que en ningún caso el porcentaje de comisiones de vigilancia registradas por delegación supera el 18 por ciento, además de que en cinco delegaciones, el porcentaje es menor al 3 por ciento.

La falta de comisiones de vigilancia y sobre todo de las evaluaciones anuales que estas deben realizar, se ve reflejada en las evaluaciones institucionales y los datos disponibles en el IEDF sobre el tema. Hasta ahora, sólo existen evaluaciones de los comités y consejos desde el exterior y a partir de datos duros, pero faltan los informes realizados por los vecinos de las colonias y pueblos a través de las comisiones de vigilancia.

4.8.2. Existencia y Utilidad de la Asamblea Ciudadana

A partir de las entrevistas, se ubicaron dos tipos de comités: aquellos que realizan asambleas ciudadanas y aquellos que ya no las realizan o que nunca han realizado una.

En general, la asamblea ciudadana no es un instrumento que sea utilizado por los comités, como se abordó con anterioridad, la baja participación y el

conocimiento de la ciudadanía en actividades relacionadas con el comité no permiten que instrumentos como la asamblea funcionen adecuadamente, a esto se agrega la poca convocatoria de realizar asambleas.

Los comités que declararon tener asambleas ciudadanas como parte de su funcionamiento cotidiano, afirmaron llevarlas a cabo cada tres meses, como lo marca la Ley de Participación Ciudadana, y que estas asambleas son un medio de comunicación efectivo entre el comité y los vecinos, un medio para resolver problemas y llegar a consensos generales:

“Las asambleas ordinarias son cada tres meses y las asambleas extraordinarias son cada vez que se requieran. Aquí ha sido tanto el auge del comité que cuando hay problemas por los andadores, porque es muy común en la colonia, hemos resuelto hasta problemas entre nuestros vecinos, realmente esa no es nuestra función pero se han llegado a hacer asambleas de los mismo vecinos de un andador y se firman acuerdos para que tengan una sana convivencia entre ellos (...) el máximo órgano que nos rige es la asamblea ciudadana. Aquí se hace lo que se diga la asamblea ciudadana. Si la asamblea ciudadana determina alguna situación se lleva a cabo alguna votación y ya queda estipulado en actas eso es lo que se tiene que hacer y punto” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

En el caso citado anteriormente, se utiliza la asamblea para la toma de decisiones, lo que cumple con su finalidad. Cabe mencionar que se preguntó el número de personas que normalmente participan en las asambleas, lo que aproximadamente son 200 vecinos.

Otros comités por su parte, utilizan la asamblea ciudadana como medio de difusión, para informar a los vecinos de lo que está ocurriendo en la colonia y al mismo tiempo para escucharlos y tomar decisiones en conjunto.

“La asamblea busca informar a los vecinos sobre las actividades del comité (...) Todos esos detalles son los que se informan en la

asamblea, tenemos un orden del día, tenemos punto número uno es informar sobre tal cosa, punto número dos informar sobre presupuesto, punto número tres pues escucharlos” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En este caso, los integrantes del comité han pedido que los vecinos que asisten difundan la minuta para que más vecinos se enteren de los acuerdos. Cuando se cuestionó el número de personas que acompañan normalmente la asamblea ciudadana, se respondió que 50 personas,

En otro caso, la asamblea ciudadana es más específica, ya que se realiza sólo cuando hay problemas particulares y para tomar decisiones sobre el mismo tema.

“Mira dónde hay más aforo es en la zona donde está el módulo de participación ciudadana porque ahí la gente está más inquieta, más cuando tenemos problemas con unos peseros que hay ahí por la zona, a la gente le interesaba subsanar, ahorita gracias a Dios se han arreglado las cosas” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

En esta colonia, la asamblea ciudadana se realiza normalmente en un parque o en el módulo de participación ciudadana asignado a la colonia.

Por último, algunos comités reconocieron que al inicio de su gestión sí realizaban asambleas ciudadanas, pero con el tiempo y con la baja participación de los vecinos las fueron haciendo cada vez más esporádicas y sólo cuando era muy necesario; las asambleas van en decadencia.

“Sí, ahorita ya no hay, pero sí hemos hecho asambleas ciudadanas. Bueno la última asamblea la hice a mitad de año más o menos, ahorita voy a hacer otra” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Aquellos comités que sí realizan asambleas ciudadanas, lo hacen para tomar decisiones y para mantener una comunicación constante con los vecinos de la colonia, lo que sí cumple el objetivo de este instrumento.

4.8.3. Problemas de la Asamblea Ciudadana

En el desarrollo de las asambleas ciudadanas se identifican problemas comunes, por ejemplo, uno de los más recurrentes es la apatía que muestran los vecinos y su desinterés por participar, lo que sin duda ha provocado que las asambleas no se lleven a cabo.

“El problema es el que te comentaba, la apatía de la gente que no apoya, que estamos hasta tres, cuatro horas citando, invitando y no vemos resultados” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Aunado a lo anterior, se reportó el reclamo de los vecinos porque no se enteran de la fecha, hora y lugar en el que se llevan a cabo las asambleas.

“Realmente a la gente le cuesta ser comité. Alguien me dijo, es que tú no publicitas las asambleas, a ver, espérame, yo saque 500 fotocopias, las pegue en bancos, en súper mercados -es que yo no me entere-, no tengo recursos para poder hacer la publicidad” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Lo que complica el desarrollo de las asambleas si se toman en cuenta las limitaciones materiales y económicas con que los comités ciudadanos funcionan.

Es importante resaltar que en ningún caso se pudo confirmar la existencia de la comisión de vigilancia, como se lo demostraron los registros del IEDF, en general en la práctica no funcionan. Pero su ausencia se ha subsanado y hasta justificado por los integrantes del comité, ya que se autorregulan y, de hecho, se tiene una mala percepción sobre ésta comisión:

“no es posible que la asamblea ciudadana te haga una evaluación de tu trabajo, cuando es un trabajo que es muy desgastante para nosotros, que no recibimos nada de dinero, que hacemos el mejor esfuerzo de interlocución con todas las demás autoridades que ya mencionaste para que llegue la asamblea ciudadana y te diga, o te descalifique, y que te diga que no estás haciendo bien tu trabajo, es muy complejo” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Tal vez si la comisión de vigilancia funcionara adecuadamente el comité tendría aún mayores problemas internos y con su comunidad.

4.8.4. Inexistencia de la Asamblea Ciudadana

Desde la otra perspectiva, están los comités que no tienen asambleas ciudadanas. Al no existir, se vuelve evidente que son los propios integrantes del comité quienes toman las decisiones en la colonia. Las personas entrevistadas justificaron la falta de asambleas, principalmente porque la ciudadanía no tiene interés en participar, entonces los integrantes del comité se cansan de insistir y dejan de convocarlas.

“No hay asamblea, en la única que he hecho vinieron cuatro gatos, penoso. Yo repartí quinientos volantes, tengo una página de Facebook que vieron 700 gentes, fue el sábado a las 11 de la mañana” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

La otra razón, es a causa del abandono de la mayor parte de los integrantes del comité.

“Porque se desintegró lo del comité, renunció la coordinadora y pues ya de ahí ya no trabajaron. Y yo de ahí, dirigí independientemente y como se me satura el trabajo, no me da ni tiempo de estar formando las reuniones o asambleas porque eso lleva más tiempo, hacer los carteles, hablar por teléfono o dar de campanadas, nada más se asoman y no entran” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

La convocatoria y desarrollo de las asambleas ciudadanas exigen condiciones difíciles de reunir, como un lugar apropiado, tiempo y disposición de los vecinos.

Finalmente, se obtuvo el testimonio de un servidor público delegacional, que si bien tiene un panorama limitado a la delegación en la que trabaja, revela generalidades que ayudan a entender mejor por qué no existen asambleas ciudadanas.

“en la ley dice que las decisiones se toman en la asamblea con pleno del comité, y el 80 por ciento se toman entre ellos [entre los integrantes de los comités ciudadanos], no se avisa en qué quedaron. Y creo que serán asambleas vacías, sí hay ejemplos donde se hacen asambleas, estás hablando de 30 colonias de las 173 que hay aquí y hay gente que en su vida ha hecho una asamblea y hay colonias donde ni les importa, ni van a salir. Se volvió un trato directo con los integrantes que encuentras del comité” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Los comités ciudadanos han aprendido a funcionar sin la asamblea ciudadana, lo que por una parte salva la existencia de este órgano de participación, pero por otro pone en entredicho la participación de los vecinos de la colonia.

4.8.5. Opinión sobre la Asamblea Ciudadana

Independientemente de la existencia o no de la asamblea ciudadana, se cuestionó acerca de las opiniones sobre este mecanismo de participación, dentro del funcionamiento del comité. En este tema, la mayoría de los entrevistados manifestó que sí es necesaria, sobre todo para informar a los vecinos de las acciones emprendidas y tomar decisiones importantes de la colonia.

“Yo creo que sí es necesaria, sobre todo para la rendición de cuentas y que la ciudadanía sepa que se está haciendo en la colonia y quienes la están haciendo, comentar ese tipo de aspectos. Yo creo que es importante porque recabamos cómo dices consensos o propuestas, porque los comités ciudadanos no lo sabemos todo, porque qué tal si un vecino tiene una buena propuesta, que mejor que en la asamblea nos la diga” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

La asamblea ciudadana sirve para recoger las opiniones de los vecinos de la colonia.

Pero en opinión de otros entrevistados, la asamblea no es necesaria para el funcionamiento del comité, es decir, se considera que sirve para informar, pero no para decidir ni incidir en el funcionamiento del comité.

“Para que funcione el comité es innecesaria, pero sí es importante que exista, porque es la forma en la que el comité llegue a conocer a los vecinos y de cómo puede escuchar a los vecinos. Debe de existir a fuerza, pero para el funcionamiento del comité no es necesaria”

Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.

Aunque sirve, la asamblea no es necesaria para las actividades del comité, pues los sacrificios que hay que hacer para realizar una asamblea no son retribuidos para el comité ciudadano.

4.8.6. Propuestas en Materia de Asamblea Ciudadana

Para cerrar el tema, se les preguntó a los entrevistados sobre propuestas para mejorar o hacer efectiva a la asamblea ciudadana. A partir de lo anterior, se propusieron diversas medidas, una de ellas fue la necesidad de apoyo mobiliario para llevarlas a cabo.

“Para hacer una asamblea ciudadana aquí en la colonia necesitamos sillas, entonces a mí se me hace ilógico que nos pidan que se hagan las asambleas, que es lo correcto y todo, pero que todos nosotros tendremos que poner toda la infraestructura no es justo. (...) Si a mí me dieran un kit con algo con el mobiliario o que no nos lo dieran, que cuando fueran mis asambleas llegarán y nos la pusieran y después que se la llevaran, no habría problema. Pero, ¿por qué todo tiene que salir de los coordinadores y de los comités cuando es un bien para toda la colonia?” ***Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.***

Otra propuesta fue mejorar la capacitación en el tema, ya que se tiene la percepción de que los integrantes del comité no saben hacer asambleas ciudadanas.

“el Instituto nos debió de haber capacitado en esa área, cómo manejar la asamblea ciudadana, que puntos tratar, manejar un orden del día, una orden de asistencia” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Cabe mencionar que según el Programa de Capacitación 2015, sí existe un curso que enseña a los integrantes del comité y ciudadanía en general a realizar las asambleas, llamado “Instalación y Desarrollo de Sesiones y Asambleas. *El a b c de las sesiones*”.

Por último, las personas que no creen necesaria la existencia de éste instrumento de participación, propusieron llanamente que la asamblea ciudadana desaparezca, o en su defecto se disminuyan sus atribuciones.

“No veo como los comités vecinales, la verdad es que no estamos representando a...es que hay una apatía, no hay una consciencia, necesitamos fomentar las consciencia ciudadana. Entonces una asamblea donde participan cinco gatos, imagínese que usted le da poder resolutorio. Y hay gente del no, o gente talibán que dice -esto no, no, no-, todo es no y luego el problema son las agendas particulares, el dinero” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Lo anterior se justifica por el bajo nivel de participación y porque todo puede quedar en manos de ciudadanos con intereses particulares que afecten el desarrollo del comité.

En conclusión, la asamblea ciudadana es el instrumento por el cual se deben tomar las decisiones en la colonia, y no por el pleno del comité o de sus integrantes, y la comisión de vigilancia es un órgano muy importante, pues audita al comité, esta comisión depende por completo de la existencia de la asamblea ciudadana para su integración. Pero a pesar de su relevancia, el porcentaje de convocatorias y minutas de asambleas ciudadanas registradas por el IEDF apenas asciende a 13.7 por ciento del total de los comités y consejos en 2015. Tomando en cuenta sólo una convocatoria y una minuta por comité, mientras que la ley establece que deben realizarse asambleas trimestrales, es decir, cuatro

asambleas por año. Estas estadísticas deben tomarse con cuidado, pues al contrastar los datos de la evaluación institucional del IEDF, contra la percepción de la Encuesta 2015, puede inferirse que en la práctica hay un número mayor de asambleas ciudadanas que no han sido registradas ante el IEDF, y en consecuencia, de los bajos niveles de asambleas ciudadanas. De igual forma, son pocas colonias que cuentan con comisiones de vigilancia.

En aquellas colonias donde existe asamblea ciudadana, esta sirve para informar a los vecinos de las gestiones que se hacen en favor de la colonia, para la discusión y solución de problemas y la toma de decisiones colectivas. Además, existe una tendencia de los integrantes del comité de convocar en menor medida o definitivamente dejar de convocar a asambleas por falta de interés y asistencia de los vecinos. La baja participación de los vecinos se explica por falta de información sobre la hora, el día y el lugar donde se llevan a cabo. En ningún caso de las entrevistas se registró la existencia de una comisión de vigilancia, a pesar de ello, no ha mermado el funcionamiento ni la evaluación del comité, de alguna manera el IEDF ha tomado la responsabilidad completa de evaluar a los comités, incluso a partir de la opinión de los propios integrantes, por medio de la aplicación de cuestionarios de autopercepción.

En aquellas colonias que no cuentan con asamblea ciudadana, esta carencia se ha subsanado con la toma de decisiones al interior de los comités y difundiendo la información por medios electrónicos o impresos, incluso las asambleas parecen innecesarias para el funcionamiento del comité, aunque se paga un precio, pues las decisiones son tomadas por un grupo de personas (integrantes del comité), pero no por los vecinos de la colonia, lo que viola el principio de representación. A pesar de estos hechos, los entrevistados se inclinan a mantener la asamblea ciudadana, pues consideran importante su papel informativo y de toma de decisiones.

Finalmente, la falta de condiciones para llevar a cabo las asambleas, es un factor que produce gastos extras a los integrantes de los comités, pues hay que generar espacios idóneos con sillas, mesas, sistema de sonido, sombra (lona) y la

convocatoria de la asamblea, aunque coadyuvar en este tema es una responsabilidad legal de las jefaturas delegacionales y el Gobierno del Distrito Federal, los integrantes del comité denuncian su falta de atención.

4.9. Funcionamiento Interno del Comité Ciudadano

El comité, según la Ley de Participación Ciudadana, funciona por medio de un pleno y de las coordinaciones de trabajo.

El pleno del comité se encuentra conformado por cinco o nueve integrantes, según los resultados de la elección. Tiene sesiones mensuales ordinarias, o sesiones extraordinarias cuando es necesario. En la estructura del pleno, existe un coordinador interno y un secretario¹⁴¹.

En general, el procedimiento que se encuentra establecido en la ley para realizar las sesiones del pleno está lleno de formalidades que buscan reglamentar totalmente el actuar de los integrantes ante diversas situaciones como: la organización de las sesiones, el otorgamiento de la palabra, la resolución de conflictos, las votaciones, el procedimiento en caso de no haber quórum, la aprobación del acta de la sesión anterior o “el otorgamiento de la palabra previa solicitud”. La cantidad de estas instrucciones y la complejidad de las mismas, las hace inoperables o simplemente ignoradas en la práctica¹⁴². También, las formalidades que giran en torno a la convocatoria pública de las sesiones o la elaboración trimestral del programa de sesiones del pleno resultan inútiles.

La Ley de Participación Ciudadana no aclara el objetivo del pleno del comité, se puede deducir que en estas sesiones los integrantes informan de sus actividades y mantienen el contacto entre sí, pero tomando en cuenta que en estas sesiones no pueden ser tomadas decisiones, sólo puede servir para elaborar los programas generales de trabajo y los programas parciales de trabajo.

Si se revisan los datos reportados sobre las reuniones del pleno de los comités y consejos, por el Informe 2015, puede observarse que el 24.36 por

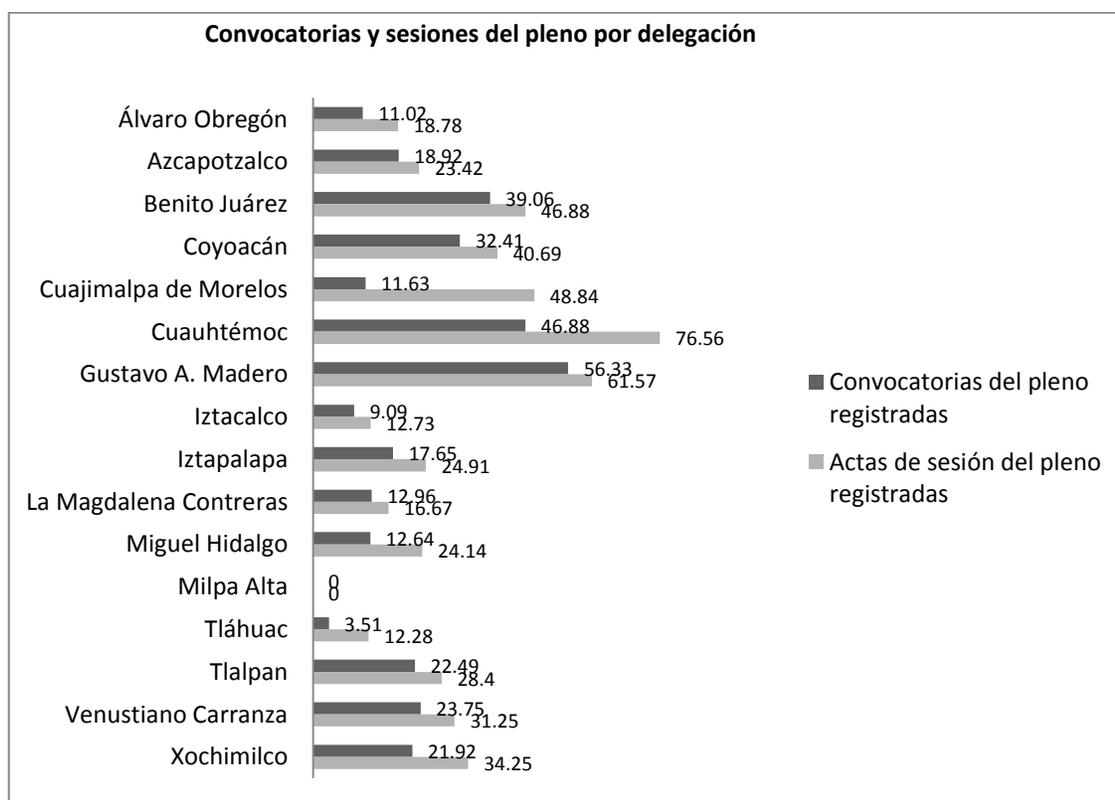
¹⁴¹ Para mayores detalles véase el punto 3.2.2.7 y 3.2.2.8 del capítulo tercero.

¹⁴² Para consultar el procedimiento completo de las sesiones véase el esquema 4.

ciento del total de estos órganos de representación presentaron las constancias de convocatoria para las sesiones del pleno, mientras que el 32.97 por ciento dejó constancia ante el IEDF de sus actas de pleno (véase gráfica 16).

Al analizar los porcentajes, es necesario tomar en cuenta que en total, hasta la fecha de cierre de la Evaluación 2015, los comités debieron reunirse al menos en 23 ocasiones, los totales de la gráfica 18 se generaron contando el total de comités y consejos de la delegación y contrastándolo con el número total de convocatorias y actas entregadas al IEDF, lo que finalmente significa que, en promedio, cada comité y consejo ha entregado 1.5 actas del pleno en el transcurso del año 2015.

Gráfica 16



Fuente: Informe de evaluación institucional de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, IEDF, 2015.

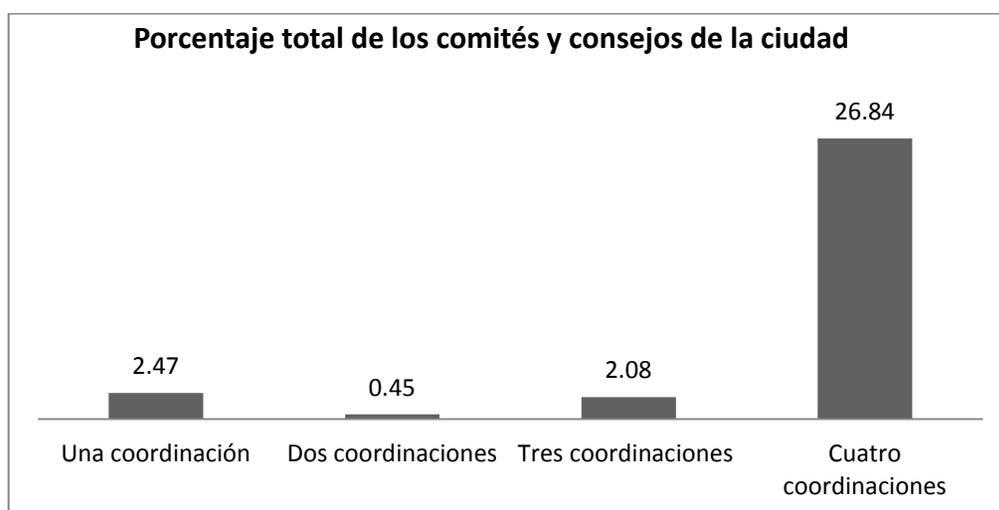
Por otro lado, en la ley también se establecen un total de diez coordinaciones de trabajo, de las cuales sólo la coordinación interna; la de seguridad ciudadana y prevención del delito; de desarrollo social, educación y prevención de las adicciones; y de presupuesto y planeación participativa y de

desarrollo económico y empleo, son obligatorias. Es decir, existe la libertad de establecer o no las otras seis coordinaciones.

En este sentido, las coordinaciones de trabajo han sido concebidas contando con que nueve personas integren el comité, las diez coordinaciones de trabajo cuentan con atribuciones específicas que por su diversidad exigen atención especializada, por lo cual su funcionamiento depende de la disposición de cada uno de los integrantes del comité, que además de participar en las sesiones del pleno, las asambleas ciudadanas, la gestión y solución de problemáticas de la colonia, tiene la obligación de atender la coordinación de trabajo a su cargo.

Según el Informe 2015, sólo 477 comités y consejos, es decir, 26.84 por ciento de estos órganos de representación ciudadana, tienen registradas las cuatro coordinaciones de trabajo obligatorias, mientras que el 2.08 por ciento tiene registradas tres, el 0.45 por ciento dos coordinaciones y el 2.47 por ciento una coordinación (véase gráfica 17).

Gráfica 17



Fuente: Informe de evaluación institucional de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, IEDF, 2015.

Aunque es importante el porcentaje de comités y consejos que tienen al menos una coordinación de trabajo registrada ante el IEDF (31.84 por ciento del total), no quiere decir que estos se mantengan en funcionamiento, ya que estas

coordinaciones y sus responsables se asignaron inmediatamente después de la instalación de los comités y consejos.

4.9.1. Número de Integrantes

En el tema del funcionamiento interno, se buscó explorar la manera real en que los comités desempeñan sus funciones normalmente, el número de integrantes que realmente están activos, el papel que juegan los entrevistados en el comité, de los recursos materiales y humanos con los que cuentan, y si utilizan o no el esquema que exige la Ley de Participación Ciudadana de un pleno y coordinaciones de trabajo.

El contexto de cada colonia, la manera en que se conformó el comité, el clima político y de participación de cada unidad territorial y hasta de sus problemas particulares; hace a cada comité diferente y por lo tanto funciona de manera diversa. A pesar de lo anterior, es posible trazar líneas que agrupan comportamientos más o menos comunes, al menos entre los comités contactados.

El número de integrantes del comité, según la Ley de Participación Ciudadana, depende del número de planillas registradas para competir en la elección y de los resultados de la votación, ya que el número de votos y los empates también son un factor relevante. Pero después de la conformación oficial de los comités, los integrantes pueden seguir participando o abandonarlo. A partir de las entrevistas realizadas, puede decirse que en general los comités ciudadanos funcionan con pocos integrantes, en realidad no se registraron casos en donde la totalidad de los integrantes sigan en el comité. Como se analizó con anterioridad en la etapa de elección, el esquema de integración de cociente natural resto mayor y la competencia por ganar el primer lugar, predispone la relación de los integrantes. En este sentido, fórmulas enteras dejan de asistir a reuniones y apoyar en las actividades.

“La planilla que resultó ganadora, que fue la nuestra, más dos del segundo lugar, más uno del tercero, más uno del cuarto, siendo un total de nueve personas. Segundo, tercero y cuarto lugar ni se aparecen. Y

se les avisó, se les habló, se les envió correo y no se aparecen. Entonces mi expectativa se redujo un poco porque aunque sean de otras planillas por ley deben estar por aquí” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En el mismo sentido, algunos otros integrantes del comité, pertenecientes o no a la fórmula ganadora, se apartan de las actividades y reuniones, la principal causa es la falta de tiempo por motivos laborales o de atención a otras actividades, aunque también figuran la falta de pago, el desinterés ante este órgano de participación ciudadana y sus alcances.

“La planilla se forma de cinco elementos. Si nosotros que nos conocemos y que nos llevamos bien. Hay el joven que va a la escuela, que tienen que hacer su tarea, se le complica acudir a los llamados. Tenemos una compañera que es la de seguridad pública y tiene a su hijo que tiene cáncer y luego hay veces que tiene que estar en el hospital, pero ella es pegada a trabajar. Tenemos al secretario del comité que es comerciante y que en su momento en los ratos libres es cuando más se pega de lleno, la labor es decirle sabes que vamos a tener esto, vamos a tener el otro, te encargo para que le echas ganas, en los ratos libres se pega de lleno a trabajar. Tenemos otra compañera que ya está un poco grande y que es participativa y la comisión que le encargamos es -ve formando esto, encárgate de lo otro-, pero está trabajando. Los otros integrantes no se han integrado como tal porque son de otra planilla” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

En el mejor de los casos, los comités funcionan con la totalidad de los integrantes de la fórmula ganadora, con cinco integrantes, donde las actividades se distribuyen y se puede trabajar mejor.

“Realmente ahora somos cinco los que estamos trabajando, los otros integrantes de plano no se presentan” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En el tema del pleno, entre mayor sea el número de integrantes dispuestos a trabajar, mayor es la capacidad de realizar las actividades y de dedicar menor tiempo, esfuerzo y dinero de parte de los representantes ciudadanos.

En el otro extremo, se encuentran aquellos comités donde recaen todas las actividades en una o dos personas, lo que reduce la capacidad de realizar las funciones y repartir tareas.

“finalmente yo he tenido la mala suerte que nadie trabaje, te puedo decir que el comité prácticamente soy yo. (...) ya han desertado varios y no los juzgo, últimamente les he mandado mails, anteriormente no teníamos tanta comunicación. Además a veces la vida no da, a veces no tenemos tiempo todos tenemos una vida privada” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

En la opinión de un empleado delegacional que está en constante relación con los comités ciudadanos esta tendencia se confirma de manera general:

“en general los conforman nueve y al final terminan trabajando dos personas tres personas, cuando terminan trabajando más, son cinco pero a veces hay conflictos entre ellos, de carácter que pueden llegar políticos, sociales o hasta personales” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

La integración de los comités ciudadanos depende desde su elección en el año 2013, hasta las relaciones que se han sostenido o derrumbado en el camino, de la disposición de los integrantes a participar y a buscar beneficios para su colonia.

4.9.2. Formas de Comunicación entre los Integrantes

A pesar de que la Ley de Participación Ciudadana es relativamente reciente (al menos el paquete de reformas instrumentadas en 2010), sólo se consideran los medios electrónicos en materia de la propaganda de las planillas¹⁴³, pero no

¹⁴³ Se mencionan las “redes sociales” en el artículo transitorio décimo quinto, en el tema de la propaganda de las fórmulas participantes en el proceso de elección de 2013.

dentro del funcionamiento interno del comité, en especial las redes sociales. Al respecto, en el ejercicio cotidiano entre los integrantes del comité y con la relación con vecinos, son utilizados correos electrónicos, Facebook, Twitter y WhatsApp. Estos medios se usan para dar a conocer actividades del comité, extender invitaciones para reuniones, convocar a las asambleas ciudadanas, para dar a conocer minutas y acuerdos. Además se informa sobre las gestiones del comité.

“nosotros tenemos la página de Facebook, el internet, tenemos los nombres de los integrantes del comité (...) La única manera de comunicarnos con ellos [los demás miembros del comité ciudadano], además de visitarlos en su casa, es por correo electrónico nada más. Les hacemos llegar las minutas, toda la información, les invitamos a las reuniones” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Las redes sociales también han servido para superar el problema del tiempo y la disposición de los integrantes del comité y vecinos de la colonia, ya que por estos medios también se informa y se llegan a acuerdos sin necesidad de reuniones físicas.

“entonces nuestras reuniones ya no son de que platicamos, no, no, no, nos mandamos correo electrónico, nos mandamos WhatsApp y ya. Entonces así lo hacemos y nos informamos” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

La importancia de los medios electrónicos de comunicación ha sido descuidada por la Ley de Participación Ciudadana, pero bien utilizada por los miembros del comité, en este sentido es importante evaluar nuevas maneras de comunicación incluso entre autoridades y habitantes de la ciudad, por medio de comunicaciones electrónicas.

4.9.3. Toma de Decisiones Dentro del Comité Ciudadano

Según la Ley de Participación Ciudadana, el comité sirve para representar a los vecinos de una colonia, por lo tanto existen mecanismos como la asamblea ciudadana que sirven para tomar las decisiones colectivas, y finalmente el comité

las instrumenta. Por otro lado, dentro de la organización interna y el desarrollo de las sesiones del pleno del comité, se habla de votaciones, de horizontalidad, de consensos, pero no se aclaran los temas a discusión y el límite a la capacidad de decisión.

En la práctica se observa una inexistencia de parámetros en el tema, pues según las entrevistas, hay comités que toman las decisiones de la colonia en las asambleas ciudadanas o al menos con la intervención de los vecinos.

“a mí me llegan de la delegación los programas entonces yo veo las fechas de los programas, hablo con mi comité, nos repartimos cada quien las funciones que le corresponden hacemos las juntas, las asambleas y allí se les informa a los vecinos. Entonces yo creo que eso es lo correcto, ahorita por ejemplo la delegación nos está otorgando varios programas, se los hacemos de conocimientos a los vecinos si es necesario. Ahorita va a haber un programa que se llama “Mejora tu unidad” tenemos que hacer una asamblea porque hay 50 rubros para ver cuál de todos esos rubros consideran cuál es el más importante, y entonces ya que se acuerde cuál es el más importante ya se lleva a cabo la votación y ya se informa a la delegación que proyectó ganó”
Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.

Lo anterior es lo correcto, pues los integrantes del comité no tienen la atribución legalmente de tomar las decisiones por los vecinos de la colonia.

Pero hay otros que toman las decisiones al interior del comité, planeado y consensado entre sus integrantes.

“Pues las dos personas que se mantienen en mayor comunicación somos yo y el coordinador. Nosotros le hacemos llegar la información a los demás miembros del comité. El comité tiene que decidir por mayoría, no hay decisiones unánimes y tampoco hay votación externa de los vecinos, o sea lo que se hace es escuchar a los vecinos y a

partir de ahí y en mayoría vamos a ver cómo procedemos” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En este caso, la realidad de nuevo supera a la ley, pues los comités se han visto en la necesidad de tomar algunas decisiones, aunque se percibe la intención de llevar beneficios a sus colonias.

Finalmente, por exclusión, los y las entrevistadas que manifestaron ser las únicas personas que trabajan en las actividades del comité y que además no llevan a cabo asambleas ciudadanas, son quienes al final deciden individualmente lo que se hace en la colonia.

4.9.4. Opinión Sobre el Pleno y las Coordinaciones de Trabajo

La opinión de las personas entrevistadas se relaciona directamente con su experiencia en relación con el pleno y las coordinaciones de trabajo. En general, aquellos que no cumplen con este sistema de funcionamiento interno, consideran que la existencia del pleno y sus formalidades, y en especial las coordinaciones de trabajo, son innecesarias. Por otro lado, quienes afirman llevarlas a cabo se manifestaron por no tener problemas con esta forma de trabajar. En general puede rescatarse una propuesta que se mencionó en dos ocasiones, relacionada con un problema analizado anteriormente, pues según esta propuesta, es necesario que sólo la planilla que quede en primer lugar ocupe todos los lugares del comité ciudadano.

“Están bien sólo que como te comente hace rato, que la planilla fuera de gente que se conoce para que pudiesen trabajar en coordinación todos, para que todos trabajemos juntos porque trabajar cuando son nueve comisiones diez y que nada más trabajen tres o cuatro pues es injusto” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Lo anterior abonaría a que las coordinaciones de trabajo y el pleno del comité funcionen y para que sus integrantes se mantengan en él.

4.9.5. El Pleno del Comité Ciudadano

De manera general, puede afirmarse que los comités ciudadanos que se entrevistaron tienen reuniones más o menos periódicas entre sus integrantes, aunque en ocasiones no se respeta el periodo mensual de las sesiones indicado por la ley, se llevan a cabo atendiendo a las necesidades de la colonia y bajo la función de comunicarse y discutir los problemas de la colonia, planear las actividades y llevar a cabo acuerdos. Por ejemplo, hay comités que se reúnen semanal o mensualmente en una cafetería, donde los mismos vecinos saben dónde encontrarlos.

“todos los 20 de cada mes nos reunimos en el café que está ahí junto al Árbol de la Noche Triste a las ocho de la noche, llegue quien llegue. Hemos invitado a vecinos -¿tienes algún problema?, el día que tu gustes externar el problema las puertas están abiertas-” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Como se hizo notar con anterioridad, a pesar de que los integrantes del comité no se reúnen físicamente, están en comunicación por teléfono o de manera electrónica, por medio de grupos de WhatsApp o por correo electrónico.

Las principales razones por las cuales los comités ciudadanos no siguen el protocolo para llevar a cabo las sesiones del pleno del comité es la falta de tiempo, la confianza que llega a existir entre los miembros y porque simplemente se convierte en innecesaria, ya que los problemas se solucionen lo más pronto posible y de manera extraordinaria.

“hemos procurado llevarlas a cabo cada mes, porque igual la planilla pues se conoce y ya somos amigos, entonces si procuramos hacerlas constantemente. Pero por ejemplo, este año no han sido tan seguidos, si nos mantenemos en comunicación vía telefónica, pero que nos hayamos reunido el comité tal cual, ponle, a lo mejor una vez cada dos meses. Reducimos cada vez más tiempo” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En este tema vuelve a ser vigente la ineficacia de la Ley de Participación Ciudadana, por la complejidad de funcionamiento del pleno, ya que las indicaciones en este sentido son abrumadoras¹⁴⁴.

También se reportaron problemas al realizar las actas del pleno y recabar las firmas, una formalidad que exige la Ley de Participación Ciudadana.

“Mira, estuvimos trabajando con pleno hasta el año pasado, nuestra última asamblea fue en septiembre (...) Sin embargo estuvimos tratando de trabajar, pero surgieron problemas que yo como secretario pues hacia las actas de asamblea, entonces ya habíamos acordado cosas y de repente al recabar las firmas te dicen, oye esto no es, y te tachaban el acta y la tenías que hacer otra vez y volver a conseguir las firmas o luego ya no iban las mismas personas del comité que sí habían asistido en la anterior” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En resumen, la poca practicidad y complejidad del protocolo que establece la Ley de Participación Ciudadana, con relación a las sesiones del pleno, se muestran como formalidades sin razón de ser, la única utilidad que representan es el control que tendría el IEDF para saber si las sesiones se llevan a cabo o no, basándose en las actas del pleno, pero que finalmente no son del todo confiables, pues las firmas de los integrantes pueden estar sin haberse realizado la sesión del pleno.

4.9.6. Coordinaciones de Trabajo del Comité Ciudadano

Respecto a las coordinaciones de trabajo, se puede afirmar a partir de las entrevistas realizadas, que en general no son utilizadas en la práctica, pues el trabajo no se divide por temas, sino por tareas, que a veces combinan seguridad pública con asuntos de obras, de deporte, etcétera.

“Realmente lo que hemos aprendido es que tomamos los problemas y no importa a que coordinación de trabajo corresponda. Además, la

¹⁴⁴ Véase esquema 4.

coordinadora o coordinador se puede meter en cualquier coordinación que sea. Pero realmente hemos venido trabajando como viene el problema y resolvemos el problema los miembros que estamos vigentes porque hay muchos que ya se desaparecieron y ya ni sabemos dónde andan” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

La practicidad y la necesidad de resolver los problemas lo más pronto posible han demostrado que las coordinaciones de trabajo como aparecen en la Ley de Participación Ciudadana no son útiles.

Aquellos comités que sí tienen en funcionamiento las coordinaciones de trabajo, tienen la práctica de apoyar a los demás compañeros en sus coordinaciones para llevar a cabo las actividades necesarias y solucionar los problemas.

“Al principio si nos repartimos las coordinaciones, yo tengo la coordinación de seguridad y prevención del delito, soy la persona que debe tener la comunicación con seguridad pública, con los vecinos, los robos, notificarlos, la patrulla del sector, todo eso. (...) Como tal la única coordinación digamos fuertemente activa es la de seguridad y prevención del delito, las demás existen y están en reconocimiento por el Instituto Electoral, con cada uno de los integrantes que asistieron, pero no se trabaja tal cual como debería (...) Es la forma en que nos organizamos y distribuimos, son coordinaciones que no te encasillan y el Instituto lo dice claramente, si tú eres seguridad te puedes meter a obras, a cultura a ambiente a lo que tú quieras, porque no te restringe”
Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.

Otro contratiempo que se presenta en el tema de las coordinaciones de trabajo es el número de las mismas. En total la Ley de Participación Ciudadana enuncia diez coordinaciones, pero sólo cuatro son obligatorias, mientras que las demás son opcionales, además la ley menciona que las coordinaciones se proponen, pero pueden cambiar según la necesidad de cada colonia. En este

sentido, las personas entrevistadas en general tienen una percepción de que las diez coordinaciones son obligatorias, cuando no es así.

“Sí, o igual la ley de participación ciudadana nos dice que debemos tener las nueve coordinaciones de trabajo, no me preguntes cuales son” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Finalmente, cuando se les preguntó a las personas entrevistadas sobre medidas para mejorar la práctica de las coordinaciones de trabajo, hubo consenso de que las coordinaciones deben ser enunciativas más no limitativas, además, los integrantes pueden intervenir en otras coordinaciones a pesar de que no sea la que les otorgaron. Otra propuesta que se recogió es la disminución de las coordinaciones de trabajo a cuatro en lugar de nueve, para que pocas personas puedan manejarlas.

“creo que son demasiadas coordinaciones, las resumiría como en dos o tal vez tres, una que se trate de obras públicas, otra de desarrollo social y uno de seguridad pública, a mi parecer son muchas y van a lo mismo pudiendo consolidar en tres e ir las rotando para que no sea pesado” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

De nuevo está presente el factor del número de integrantes disponibles para participar en las coordinaciones.

También se propuso la desaparición de las coordinaciones pues se considera que no funcionan y sólo limitan el ejercicio del comité.

“Pues yo creo que primero las coordinaciones no sirven porque ya cuando un miembro se va deja de funcionar una, entonces todos estar empapados de todos los temas: de seguridad, de equidad y todo eso. Entre todos tomar las decisiones, yo creo que las coordinaciones deben desaparecer porque no son funcionales” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Esta propuesta refleja que en realidad la división que hace la Ley de Participación Ciudadana en el tema no tiene sentido, ya que el comité funciona como un ente que combina las actividades del pleno y las coordinaciones de trabajo, a partir de factores como la improvisación y las necesidades inmediatas que tienen las colonias, es decir, al ser un órgano social con un contexto propio, esta estructura sólo limitaría su funcionamiento.

El objetivo del pleno del comité no es muy claro en la ley, puede deducirse que sirve como un espacio de planeación y autoevaluación de sus propias actividades, pero siempre sujetas a la voluntad de la asamblea ciudadana, en este sentido, la Ley de Participación Ciudadana tiene una serie de disposiciones que buscan regular todos los aspectos del desarrollo de las sesiones del pleno, pero que caen en el exceso y por lo tanto no se llevan a cabo.

Las actas de convocatoria y de sesión del pleno de los comités y consejos registradas ante el IEDF no reflejan por completo el número de reuniones que realmente se tienen, ya que el trámite de registro es tediosa, tomando en cuenta que una reunión de pleno puede darse esporádicamente, de manera informal e incluso más de una vez al mes. Por otro lado, aunque un poco más de tres de cada diez comités y consejos tienen al menos una coordinación de trabajo registrada, no hay certeza de que sigan funcionando, ya que se registraron cinco días después de instalado el comité o consejo ciudadano, en el año 2013.

Ninguno de los comités ciudadanos que participaron en el estudio funcionan con nueve integrantes, su conformación real es de entre una y cinco personas. En este sentido, se confirma que el esquema de cociente natural resto mayor provoca en parte la deserción, sobre todo de las personas que integran las fórmulas que no obtuvieron el primer lugar en la elección. Otras razones por las que los integrantes desertan son: la falta de tiempo, la falta de pago y el desinterés.

La forma más utilizada para comunicarse entre los integrantes del comité y los vecinos de la colonia son las redes sociales electrónicas, su uso hace posible

la participación de las personas que no tienen suficiente tiempo para reunirse físicamente, pero que extienden su opinión y son tomadas en cuenta.

Respecto a la toma de decisiones en la colonia, los comités ciudadanos que llevan a cabo asambleas ciudadanas afirman que es a través de este instrumento que se toman; mientras aquellos que no las realizan las toman al interior de este órgano de representación, pero existen casos en los que sólo una persona o dos toman las decisiones de toda la colonia.

En el tema del pleno, los integrantes del comité no respetan las formalidades ni los periodos para llevar a cabo las sesiones, ya que se realizan según el contexto y el surgimiento de problemas que requieren solución. En este sentido, los integrantes del comité no siempre se reúnen físicamente, pues han buscado formas prácticas de comunicarse y de tomar decisiones, los grupos de WhatsApp, de Facebook, el correo electrónico, el teléfono o reuniones muy informales han sido la solución.

En ningún caso los comités entrevistados llevaron a cabo el protocolo detallado para las sesiones del pleno, que especifica la Ley de Participación Ciudadana, en la práctica se opta por maneras prácticas e informales de llevar a cabo reuniones. Por último, las actas de las sesiones han demostrado ser imprácticas e ineficientes, ya que sólo quitan tiempo y se realizan sólo para cumplir con la formalidad, pero el secretario del comité puede redactarlas y recabar las firmas sin problemas, y el IEDF no puede asegurarse de la veracidad de la sesión.

Por su parte, las coordinaciones de trabajo no se utilizan, si bien los integrantes dividen funciones y tareas, no es estrictamente una división de coordinaciones. En algunos casos, las coordinaciones que funcionan son las de seguridad pública, de obras, de prevención al delito y la coordinación interna. Finalmente, se observó que algunos integrantes de los comités creen que las diez coordinaciones son obligatorias, cuando sólo cuatro lo son.

4.10. Relaciones Internas y Externas del Comité Ciudadano

De las relaciones dentro y fuera del comité depende de una parte de su funcionamiento ya que su buena o mala relación provoca que sus integrantes deserten o participen. En este sentido se cuestionó a las personas entrevistadas sobre las relaciones al interior con sus compañeros de comité y al exterior con los vecinos de la colonia.

4.10.1. Relaciones entre los Integrantes del Comité Ciudadano

De manera general, los integrantes del comité afirmaron tener una buena relación entre ellos, aunque en ocasiones sí hay desacuerdos, discusiones y hasta enfrentamientos, sobre todo con quien tiene intereses diferentes a trabajar por la colonia. Los problemas no han pasado de rupturas y del alejamiento con estas personas.

“al estar conviviendo, es normal que tengas problemas. Y pues los hemos resuelto como en la vida cotidiana, tienes que dialogar y llegar a acuerdos. Y hay veces donde hay problemas más complicados, cuando tus ideologías no son iguales o tus intereses no son los mismos o cuando hay gente con diferentes intereses más que de la cuestión ciudadana. Pues ahí es muy complicado. Entonces en algunos casos ha habido fracturas de ya no comunicarnos con otros miembros del comité“ **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Por otro lado, se manifestó una relación de amistad entre los integrantes, gracias al tiempo que pasan juntos y a la comunicación constante, se han hecho buenos amigos.

“Pues es fraternal, ya nos vemos tanto que es como si fuéramos una familia, incluso ya ahorita después del tiempo que llevamos trabajando ya cada quien sabe cuáles son sus funciones” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Al respecto, un trabajador delegacional compartió los extremos hablando de problemas dentro de algunos comités.

“Golpes, demandas, separación total. (...) En la experiencia que tenemos existe un conflicto al interior del comité ya muy fuerte, ellos se ven y se mientan la madre, se pueden hasta golpear, pero la obra se ha parado por eso, entonces terminamos conciliando con los vecinos que viven en esa calle” **10.DELEGACIÓN**

Las relaciones humanas tienden a producir problemas que en la mayoría de los casos pueden solucionarse, esto se convierte en un factor de deserción de los integrantes del comité.

4.10.2. Utilización del Procedimiento para la Resolución de las Diferencias al Interior de los Comités Ciudadanos

La Ley de Participación Ciudadana considera dos procedimientos para resolver conflictos internos, mismos que se substancian en el pleno del comité; el primero de ellos, da solución a problemas entre los integrantes, ausencias en las sesiones del pleno y coordinaciones, etcétera¹⁴⁵. Este procedimiento se lleva a cabo por el pleno del comité en primera instancia y por la dirección distrital correspondiente en segunda instancia. Las sanciones previstas para este procedimiento son apercibimiento y conminación a que no continúe con esa conducta. El otro procedimiento, es la determinación de responsabilidades y la imposición de sanciones, además también conoce de las acciones y omisiones citadas por el artículo 209 de la ley, o se realiza en caso de que un integrante haga proselitismo, malverse los apoyos materiales proporcionados por el IEDF, o se integre a laborar

¹⁴⁵ Hacer referencias o alusiones que ofendan a alguno o algunos de los integrantes del Comité Ciudadano o de la asamblea ciudadana; Ausentarse sin causa justificada de las sesiones o reuniones de trabajo del pleno o coordinaciones de trabajo del Comité Ciudadano o de la asamblea ciudadana; Retirarse sin causa justificada de las sesiones o reuniones de trabajo del pleno o de las coordinaciones de trabajo del Comité Ciudadano o de la asamblea ciudadana; Presentarse en estado de ebriedad o bajo la influencia de enervantes o psicotrópicos al cumplimiento de sus tareas; Impedir u obstaculizar la presencia del personal del Instituto Electoral en las sesiones o reuniones de trabajo del Pleno o de las coordinaciones de trabajo del Comité Ciudadano o de la asamblea ciudadana; Contravenir u obstaculizar el desarrollo de las actividades del Comité Ciudadano, las coordinaciones de trabajo o las asambleas ciudadanas; Invadir o asumir las atribuciones, actividades o trabajos de la coordinación del Comité, de los titulares de las coordinaciones internas de trabajo o del personal del Instituto Electoral; Omitir la entrega de actas y demás documentos a las Direcciones Distritales, y Ocasionar daños de manera deliberada a los apoyos materiales que establece el Capítulo V de este Título y demás bienes. Sin demerito de los demás tipos de responsabilidades que haya lugar a fincar. Según el artículo 209 de la Ley de Participación Ciudadana.

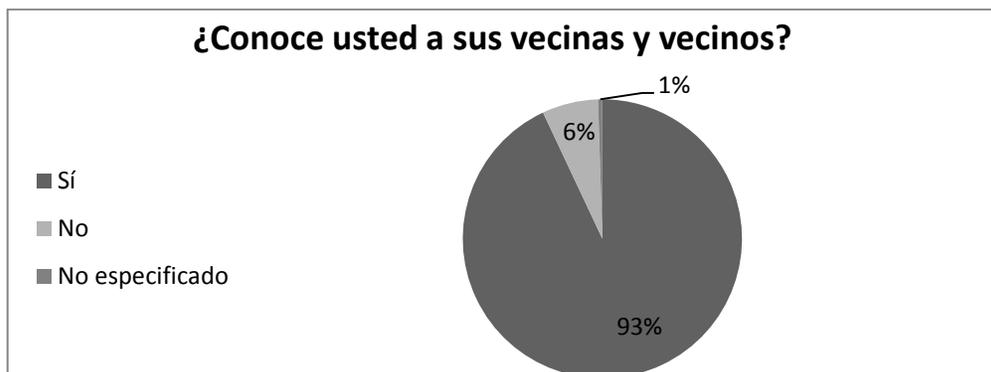
en la administración pública delegacional, local o federal, también por inscribirse en programas sociales que no sea universales.

El complejo desarrollo de estos procedimientos, que se asemejan a un procedimiento jurisdiccional¹⁴⁶, resultan poco utilizados en la práctica por los integrantes de los comités, al menos así lo reflejan los testimonios obtenidos, se les preguntó a los entrevistados si había o no utilizado algún procedimiento sancionador dentro del comité, a causa de problemas internos, pero en general los entrevistados no lo usaron. Lo anterior hace pensar que los problemas se resuelven simplemente hablando, o que los integrantes no están enterados de estos procedimientos.

4.10.3. Relación entre los Vecinos de la Colonia y los Integrantes del Comité Ciudadano

La relación entre los miembros del comité y los vecinos de la colonia es relevante porque uno de los objetivos más importantes de este órgano ciudadano, es precisamente la representación de sus vecinos ante las autoridades. En este sentido, a partir de la Encuesta 2015, es posible realizar un acercamiento a la percepción que los habitantes de la ciudad tienen en relación con sus vecinos. Por ejemplo, se les preguntó *¿Conoce usted a sus vecinas y vecinos?*, a lo que casi la totalidad de los encuestados (93.1 por ciento) respondió afirmativamente, mientras que el 6.5 por ciento contestó que *No* (véase gráfica 18).

Gráfica 18

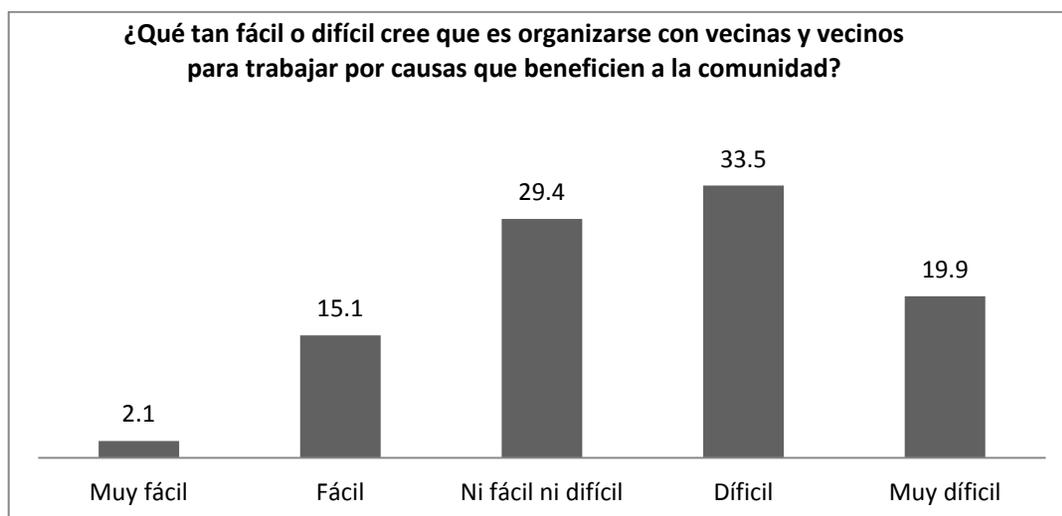


Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015

¹⁴⁶ Para consultar a detalle el desarrollo de estos dos procedimientos, revisar los puntos 3.2.2.11 y 3.2.2.12 del capítulo tercero.

En la misma Encuesta 2015, se preguntó sobre la facilidad o dificultad para organizarse con sus vecinos con el fin de buscar beneficios para la colonia¹⁴⁷, a lo anterior el 53.4 por ciento de las personas encuestadas considero que es *Difícil* o *Muy difícil* organizarse con sus vecinos (véase gráfica 19).

Gráfica 19



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015

De lo anterior se desprende que aunque un gran porcentaje de la población encuestada afirmó conocer a sus vecinos, poco más de la mitad considero complicado ponerse de acuerdo y organizarse con ellos.

A partir de las entrevistas realizadas, las relaciones con los vecinos fueron calificadas en general como buenas.

“Bueno los vecinos son muy agradecidos, se han dado cuenta de todos los beneficios que ha habido a raíz del comité y es muy cordial porque todos nosotros finalmente somos vecinos, como todos ellos tenemos las mismas necesidades” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Aunque también se reconocen conflictos, como el reclamo de los vecinos porque los problemas se solucionen de manera rápida, aunque esto no depende de los integrantes del comité.

¹⁴⁷ La pregunta es ¿Qué tan fácil o difícil cree que es organizarse con vecinas y vecinos para trabajar por causas que beneficien a la comunidad?

“Considero que es buena, sin embargo el hecho de que a veces las cosas no se den solución inmediata, es un problema, la gente a veces no queda contenta, no está contenta y entonces se torna un tanto áspero, pero no pasa de ahí” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800**

En realidad la relación con los vecinos de una colonia se basan en las necesidades y en la participación que estos tengan, pues el comité ciudadano funciona como un canal de quejas y demandas ante las autoridades, como se ha visto con anterioridad, por lo cual la relación es más formal y ocasional.

Las relaciones internas en el comité son generalmente buenas, los integrantes se llevan bien y han aprendido a solucionar sus conflictos a través del diálogo y acuerdo, pero cuando algún o algunos integrantes tienen intereses particulares que no comulgan con la mejora de la colonia y la representación vecinal, se dan rupturas y en consecuencia desertan del comité. En menor medida, hay casos en que los integrantes se llevan tan mal que dejan de hablarse o involucran problemas de la vida privada que hace imposible la convivencia dentro del comité.

Respecto al procedimiento de solución de problemas que se instrumenta en primera instancia por el pleno del comité, es ineficaz, tal vez los legisladores no contaron con la poca participación y utilidad, pues en sí, este procedimiento es complejo y es inútil porque es más fácil dialogar y tomar acuerdos de manera sencilla, que seguir la serie de formalidades que establece la ley. Las hipótesis normativas por las cuales puede iniciarse tanto el procedimiento de solución de problemas, como el de responsabilidad, no atienden por completo a las problemáticas reales que enfrenta el comité, por ejemplo, el problema de la intervención de los partidos políticos no es el proselitismo a su favor, sino su injerencia en las actividades y en el rumbo que toman las actividades del comité, lo que deja sin posibilidad de sancionarlos.

Finalmente, aunque la mayoría de los encuestados dijeron conocer a sus vecinos, sólo el 17.2 por ciento consideró que es *Muy fácil* o *Fácil* organizarse con ellos. En general, las personas entrevistadas dijeron tener una relación buena con

sus vecinos, aunque en ocasiones se enfrentan a sus reclamos por que los problemas no se solucionan rápido o de la forma que ellos quieren, factores que son completamente ajenos a sus integrantes.

4.11. El Comité Ciudadano y los Órganos e Instrumentos de Participación Ciudadana

Según el artículo 5 de la Ley de Participación Ciudadana, en la Ciudad de México hay cuatro órganos de representación ciudadana: los representantes de manzana; los comités ciudadanos; los consejos de los pueblos y el consejo ciudadano.

En este caso, el análisis giró en torno a los representantes de manzana y del consejo ciudadano delegacional, por ser respectivamente los órganos que se encuentran abajo y arriba del comité en cuanto a jerarquía y funcionamiento. Y se excluyó a los consejos de los pueblos, por compartir en gran medida las características del comité. Además, se incluyó el papel que juega la coordinación entre comités, también previsto por la ley.

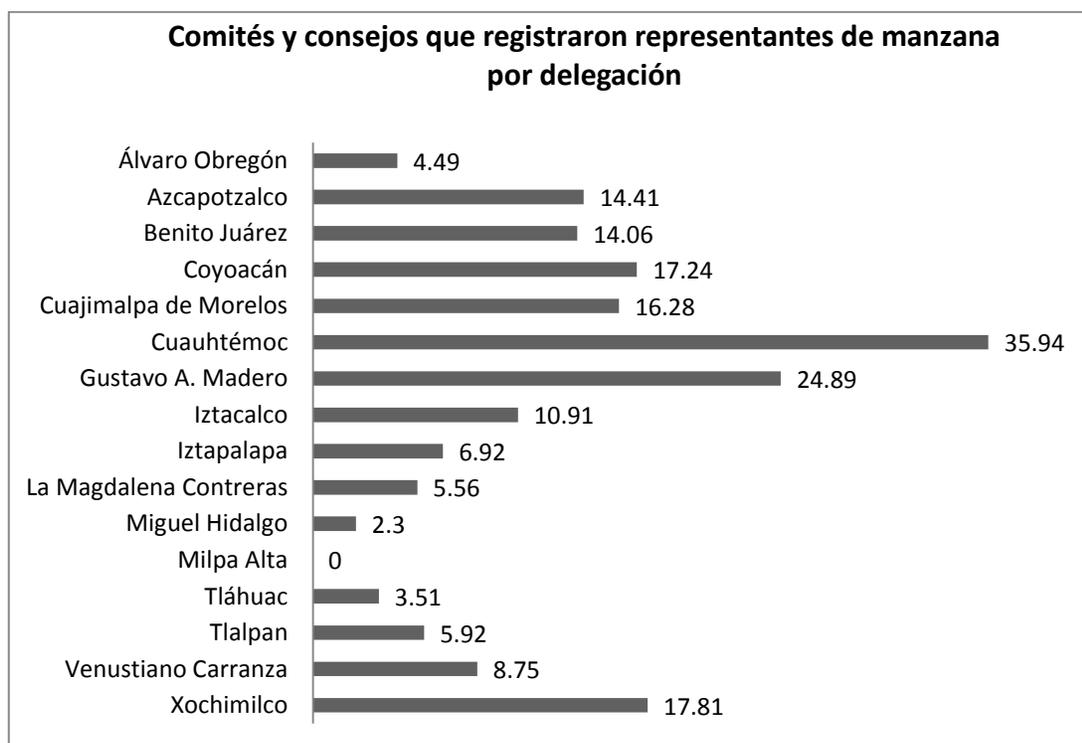
4.11.1. Los Representantes de Manzana

Los representantes de manzana, según la Ley de Participación Ciudadana, son coadyuvantes del comité "...para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles" (artículo 138), además tienen la facultad de emitir opiniones sobre el presupuesto participativo a través de proyectos dirigidos a sus manzanas; de proponer proyectos de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, de participación en la red de contralorías ciudadanas, audiencia pública y recorridos del Jefe Delegacional; también pueden solicitar información a los Comités sobre asuntos de su competencia o funcionamiento. En general, sirven para canalizar las demandas de los vecinos de la manzana al comité.

La conformación de estos representantes depende de una asamblea ciudadana especial por manzana, convocada por el comité máximo tres meses después de su instalación. La elección se realiza por medio de una votación libre y directa, a mano alzada y con sesiones mensuales, a petición del comité.

En la práctica, se registra un bajo porcentaje de colonias y pueblos que han elegido representantes de manzana, ya que según datos del Informe 2015, sólo el 11.81 por ciento de los comités y consejos tienen registrada ante el IEDF esta elección (véase gráfica 20).

Gráfica 20



Fuente: Informe de evaluación institucional de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, IEDF, 2015.

La información anterior toma en cuenta a cualquier colonia y pueblo que haya elegido al menos un representante de manzana, por lo tanto, en el año 2015 no se tiene una actualización de las manzanas que cuentan con un representante. En este sentido, el Primer informe de seguimiento a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013-2014¹⁴⁸, registró representantes sólo en 1,755 manzanas, frente a un total de 67,923 manzanas registradas en la ciudad. Dicho de otra forma, en 2014, sólo el 2.58 por ciento de las manzanas de la ciudad contaban con representante. Considerando que la Ley de Participación Ciudadana dispone que los estos se eligen tres meses después de instalado el comité, la variación con el año 2015 no es muy grande.

¹⁴⁸ Consultado en: http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Diagnostico_desempeno_CyC2014.pdf 01/04/2016.

4.11.1.1. Existencia y Funcionamiento de los Representantes de Manzana

Este órgano, al buscar representación a pequeña escala mediante un esquema de comunicación entre núcleos más pequeños de población prevé su objetivo como coadyuvante en las actividades del comité, por tal razón se les preguntó a las personas entrevistadas sobre la existencia o inexistencia de los representantes de manzana en sus colonias. En general, a partir de los testimonios obtenidos, los representantes sí fueron elegidos poco después de la instalación del comité, pero al paso del tiempo se reporta una deserción, al grado que al momento de las entrevistas, este tipo de representación ya no existe.

”Realmente ahora no están participando. Ahorita no, ya no quieren participar” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Entre las razones por las que ya no participan, se encuentran la apatía y el desánimo de los vecinos a causa de la poca respuesta de las autoridades ante las demandas ciudadanas.

“empezó bien, pero la misma participación de la gente, que algunos la luminaria, que ya tardo una semana la luminaria. Espérame tantito, nos dijeron que no hay material y si no hay material va a tardar un ratito -a no entonces ya no me interesa-.” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Aunque, a decir de un trabajador delegacional, también figura la falta de convocatoria por parte de los comités ciudadanos para mantener el protagonismo y el control de las decisiones en la colonia.

“Por el protagonismo del propio comité. O sea la idea de esto es que en la asamblea, mínimo todos los jefes de manzana con el comité y vecinos. Pero al existir el comité y su protagonismo yo creo que la figura del jefe de manzana ya desapareció. Aquí [a las oficinas delegacionales] nunca ha venido un jefe de manzana” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Por su parte, se registraron colonias en las que se mantienen en funcionamiento los representantes de manzana, sobre todo se reconoce su ayuda en materia de difusión y comunicación con los vecinos de la manzana.

“Cooperan mucho porque nos ayudan a difundir, yo por ejemplo tengo que difundir algo y le doy una copia a cada representante del edificio, él a su vez se encarga de sacarle copias para cada entrada y entonces así se facilita mucho la difusión y ya simplemente con lo de la difusión ayuda bastante y luego en las asambleas ayudan a avisarle a sus vecinos para que estén en la asamblea” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

También se registraron representantes de calles, edificios o andadores, lo que insinúa que la manzana no es siempre la división territorial que aplica en todos los casos.

“Nosotros tenemos jefes de calle, porque somos diferentes. Yo conozco más a mi vecino de enfrente que al que está atrás [de mi calle], aquí tenemos un representantes de calle, la primer cuadra tiene un representante, y acá también hay otra representante” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Por último, se reportó un problema con los representantes de manzana, relacionado con utilizar su posición para sacar provecho.

“Empezó bien en el sentido de que los representantes de manzana se sintieron orgullosos por serlo, pero tuvimos dos incidentes porque querían hacer y deshacer los que les daba la gana. Hay calles que tienen seguridad privada de forma independiente y empezaron a contratar y a pedirle dinero a los vecinos porque ellos eran representantes de manzana (...) nosotros les dijimos -¿si saben que lo que están haciendo está mal? -¿porque no? soy el jefe de manzana y lo puedo hacer-.” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Los representantes de manzana pueden ayudar mucho al comité ciudadano, sobre todo para vincular y llegar con más vecinos de la colonia, pero también pueden afectar la confianza de la comunidad no sólo en la representación de manzana, también de los comités. Como se observa, su existencia no es crucial para el funcionamiento del comité, pero sí ayuda a llegar a más vecinos de la colonia.

4.11.1.2. Forma de Elección de los Representantes de Manzana

Si bien, la Ley de Participación Ciudadana establece que los representantes son elegidos por medio de asambleas ciudadanas por manzana, dentro del procedimiento de elección, la ley dispone que “En la sesión de la asamblea, el secretario registrará a los vecinos que se propongan para asumir la representación de la manzana, quienes deberán ser vecinos reconocidos por su honorabilidad, independencia, vocación de servicio, participación en labores comunitarias” (artículo 231), además de cumplir con los mismos requisitos legales para ser integrante del comité ciudadano¹⁴⁹. Por lo anterior, se preguntó la forma en que los comités que afirmaron contar con representantes de manzana, llevaron a cabo la elección.

Al respecto, puede decirse que en ningún caso se registró la elección de estos representantes por medio del voto de los vecinos de la colonia, estos representantes se eligieron en una asamblea o sin esta, pero siempre a propuesta de los integrantes del comité.

En el primer caso, aunque el comité sí convocó a una asamblea para elegir representantes de manzana, en realidad no fueron los vecinos quienes lo eligieron, sino que el mismo comité propuso y comprometió a los vecinos de cada manzana para que aceptaran ser representantes.

“Sí, se hizo la reunión en general y todos los que se juntaron pues bueno, y de tal calle a tal calle -usted es la única que está aquí y la vamos a anotar-. Otros no queriendo pues se les anotó también. Y

¹⁴⁹ Véase el punto 3.2.2.4 del capítulo tercero.

usted es la única que está de tal calle también y ¿le parece? -bueno pues ya que-” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

En el segundo caso, los integrantes del comité buscaron a sus vecinos para invitarlos a ser representantes de manzana, el trato fue directo con los ciudadanos y fue elegido el vecino que aceptara serlo.

“No los elegimos, circulamos una pequeña hoja -estamos buscando jefes de manzana, necesitamos que sean nuestro ojos y que sean la voz de sus vecinos que están en su manzana- la calle donde vivió, los laterales y la calle de atrás. Se hizo una asamblea para explicar que era un representante de manzana y cuales iban a ser sus funciones y se repartieron circulares y poco a poco en el Facebook fue llegando gente y otros igual que salimos a ver por recomendación de los vecinos. Mi vecino siempre está y nunca hace nada, a lo mejor a él le interesa. Fuimos a visitarlo, tocamos, ¿fulanito? -sí, ¿quiénes son ustedes?- comité ciudadano, estamos haciendo la labor ahorita de buscar representantes de manzana ¿le interesa? -¿y qué es eso?- Explicarles todo el relajo -¿y me van a pagar?- No pues no -a no entonces no me interesa, gracias-. Así cayeron varios, otros que si les interesó. Pero si se hizo la labor, se buscó de voz en voz para ver quién podía ser el representante de manzana, se buscó por medio de volantes, por el Facebook, haber quien quería participar. Y tenemos representantes”
Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.

En este caso, la difusión de la información para que los vecinos supieran la utilidad y funciones de los representantes de manzana ayudó mucho a encontrar candidatos.

4.11.1.3. Opinión Sobre los Representantes de Manzana

Después de hablar del papel que los representantes desempeñan en las actividades del comité, se cuestionó a los entrevistados su opinión sobre si los representantes de manzana tendrían o no que seguir existiendo.

Al respecto, la mayoría de las personas manifestó que, cuando los representantes funcionan, sí ayudan al comité. Sobre todo se reconoce su ayuda en la vinculación y comunicación entre vecinos y el comité, al ser sus ojos en la colonia y a difundir la información sobre sus actividades.

“Nosotros como comité ciudadano estamos también en diferentes calles y hemos visto que ha funcionado, ven que hay un problema en una calle e inmediatamente nos avisa y todo eso, entonces sí funcionan”

Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.

Fue una minoría la que manifestó su rechazo a la existencia de éste órgano de representación ciudadana.

4.11.1.4. Propuestas en Relación con los Representantes de Manzana

Las propuestas que las personas entrevistadas lanzaron para mejorar el funcionamiento de los representantes de manzana, giran en torno a tres temas: el primero relacionado con la forma de elección de los representantes, en este caso, la propuesta es empalmar la elección de los comités, con los representantes de manzana.

“Tienes que hacerlo supuestamente por una votación y tienen los vecinos que votar pero no se da. Te lo dejan a ti, además tienes que organizar las elecciones de Jefe de Manzana entonces es muy complicado. Entonces debería de estar a la par de la elección de los comités o en un segundo proceso donde hubieran votaciones para Jefe de Manzana” ***Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.***

Finalmente, se propuso que los representantes de manzana sean tomados en cuenta para tomar decisiones dentro del comité y para llevar a cabo la asamblea ciudadana, lo anterior para efectos de crear un contrapeso al poder de decisión que en la práctica tiene el comité ciudadano.

“Pues yo creo que incluirlos en las decisiones que toma el comité, incluirlos en los procesos de la asamblea. O sea, que su asamblea sólo valga sí, todos los jefes de manzana están firmando de que saben

cuándo va a ser la asamblea y que se va a tratar, porque en la práctica ya no tiene razón de ser, aunque sí la tengan, pero en la práctica no los toman en cuenta pues para eso está el comité y el coordinador, ¿para que salgo y me desgasto si ni me toman en cuenta?” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Cabe mencionar que la Ley de Participación Ciudadana sí contempla la participación de los representantes de manzana, tanto en la asamblea ciudadana, como en las sesiones del pleno; pero probablemente no son tomados en cuenta.

En realidad, este órgano de representación es muy poco utilizado, pues al año 2014, sólo el 2.58 por ciento de las manzanas de la ciudad contaban con representante. En este sentido, aunque después de la instalación de los comités, los representantes de manzana sí fueron elegidos, su participación ha ido en declive. Los integrantes entrevistados reconocieron como las principales razones por las que los representantes de manzana dejan de participar la apatía, el desánimo por los alcances de su participación y la falta de convocatoria de los mismos comités.

En la práctica los representantes de manzana sirven al comité ciudadano como enlace de comunicación con los vecinos de la manzana, para saber sus inquietudes y problemas. En la ley, las reuniones mensuales convocadas por el comité no tienen un objetivo claro, lo que se confirma en la práctica, pues se tiene comunicación sólo cuando hay problemas en la manzana o actividades en el comité.

En cuanto a la elección de los representantes, en ningún caso se registró su realización bajo el procedimiento señalado en la Ley de Participación Ciudadana, pues generalmente la elección de los representantes giró en torno a la búsqueda de candidatos por el comité ciudadano, y de la aceptación o rechazo de estos de ser representantes, y no de una votación entre los vecinos de la manzana.

Finalmente, los integrantes del comité sí reconocen la importancia de este órgano de representación para vincularse y comunicarse con los vecinos de las manzanas, además de ser un medio de captación de problemas que de otra forma no serían visibles.

4.11.2. El Consejo Ciudadano Delegacional

Continuando con el sistema escalonado de organización, en la cumbre se encuentra el consejo ciudadano delegacional. Este órgano de representación está por encima del comité y se encuentra conformado por los coordinadores internos de los comités y consejos de los pueblos de cada delegación, es decir, su integración depende por completo de los comités y consejos de los pueblos.

El consejo ciudadano es considerado por la Ley de Participación Ciudadana como una instancia de carácter consultivo para cada una de las 16 delegaciones de la ciudad. Sus atribuciones están relacionadas con las opiniones, propuestas, reportes de información sobre los problemas de las colonias y la respectiva delegación; pero también pueden opinar sobre el anteproyecto de ingresos delegacional, sobre los Programas Operativos Anuales y sobre los informes del ejercicio de atribuciones de los delegados. El consejo también tiene la facultad de participar en la consulta ciudadana del presupuesto participativo, solicitar información a las autoridades delegacionales y solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales. En relación con los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos delegacionales tienen la atribución de fomentar “la participación ciudadana, atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios” (artículo 235) de las colonias.

Su funcionamiento interno, al igual que el comité, es por medio de un pleno y coordinaciones de trabajo, quizá la diferencia es la existencia de una mesa directiva que preside las sesiones del pleno. Esta mesa directiva se encuentra integrada por un presidente y cinco vocales, cuyo cargo se mantiene por un año y un secretario ejecutivo quien no pertenece a la mesa directiva pero que se encarga de registrar y recibir documentación que provenga de los integrantes del

consejo ciudadano. Tanto la mesa directiva como el secretario ejecutivo son elegidos por medio de voto de los integrantes del pleno.

En general, el consejo ciudadano delegacional es percibido por los habitantes de la ciudad como poco representativo, lo anterior a partir de la Encuesta 2015, pues al preguntarles a los encuestados *¿Qué tanto se siente representado por los consejos ciudadanos delegacionales?*, sólo el 29.4 por ciento respondió *Mucho* o *Algo*, frente al 68.1 por ciento que respondió *Poco* o *Nada* (véase gráfica 21).

Gráfica 21



Fuente: Informe de resultados estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, IEDF, 2015.

Al respecto, del 5 al 16 de enero de 2015 se llevaron a cabo las sesiones para la renovación de mesas directivas y secretarías ejecutivas de los consejos ciudadanos delegacionales, en este caso, en todas las delegaciones se registraron planillas tanto para ocupar la mesa directiva, como la secretaría ejecutiva del consejo¹⁵⁰. Lo anterior hace suponer que los consejos delegacionales están en funcionamiento, pues se encuentran debidamente renovados.

¹⁵⁰ Según datos del Informe estadístico sobre la renovación de las mesas directivas y secretarías ejecutivas de los consejos ciudadanos delegacionales 2015, IEDF. Consultado en http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesasDirectivasCCD_2301_2015.pdf 08/04/2016.

4.11.2.1. Relación con el Consejo Ciudadano Delegacional

Aunque el consejo ciudadano fue estudiado muy superficialmente por no ser motivo de la presente investigación, también se indagó sobre la relación que este tiene en la práctica con los comités. Las personas entrevistadas manifestaron que en el consejo ciudadano pueden encontrar apoyo para solucionar problemas comunes y orientación si no saben qué hacer.

“Pues ellos conmigo y yo con ellos, pues yo lo veo muy bien porque nos han ayudado ya que me han enseñado a desenvolverme y dirigirme. Me han ayudado” **Mujer, 48 años, secundaria, IMF sin ingresos.**

Además de estar conscientes de la obligatoriedad de asistir a las sesiones por medio de sus coordinadores internos.

“...de hecho, yo soy la consejera delegacional porque yo soy coordinadora y cada mes tengo que ir a escuchar a la asamblea y escuchar cuales son las propuestas y en que nos puedan ayudar”
Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.

Al estar integrado por miembros de toda la delegación, el consejo delegacional alberga una diversidad de posturas, colonias y pueblos con problemas comunes.

“Entonces esa vez hubo comunicación, todos nos comunicamos y estábamos enterados de la problemática, y aparte de eso hicimos una labor un poco más social y de conocimiento. Yo conocí al de aquí enfrente, ya nos hicimos amigos, el de acá Marco, había más comunión” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

Lo anterior ayuda a darles solución en conjunto, y presiona a la autoridad correspondiente para que las lleve cabo. Además, permite relaciones entre comités y consejos cercanos o que comparten intereses comunes.

4.11.2.2. Funcionamiento del Consejo Ciudadano Delegacional

Dentro de los testimonios se perciben experiencias positivas y negativas sobre las actividades del consejo delegacional.

Dentro de las experiencias positivas resaltan el apoyo y las reuniones constantes que se tienen en este órgano de representación. El apoyo ha ayudado directamente a solucionar problemas comunes de varias colonias, y a canalizar a las instancias y contactos correspondientes.

“Nosotros tuvimos una relación muy estrecha con uno de ellos, nos invitaba a los eventos, él [presidente de la mesa directiva] nos consiguió una piñata para repartirla entre los vecinos. La relación fue muy buena. Con la otra persona fue muy buena, el consejo nos acercó con el jefe delegacional, nos acercó a los JUDs, principalmente a obras. Cuando se hizo la aplicación del presupuesto participativo el año pasado, entonces también nos dio el acompañamiento” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Además, se reportan reuniones directas entre comités y el jefe delegacional con su gabinete.

“Nosotros [el consejo delegacional] todos los lunes tenemos reunión de gabinete, ¿que era la reunión de gabinete? El delegado llamaba a todos los directores generales e invitaba a cinco comités para que esos cinco coordinadores metieran sus quejas, sus solicitudes, entonces ese era el tema, ellos no tenían bronca de nada. Los miércoles se hacía un gabinete de seguridad dónde venían los jefes de Mando e invitaban a cinco comités para exponer sus problemas de seguridad en su colonia” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

En este sentido, las reuniones instrumentan el objetivo principal del consejo ciudadano que es el canal directo de comunicación con la jefatura delegacional.

En el otro extremo, se recibieron testimonios de personas que denunciaron experiencias negativas y malas prácticas en el consejo ciudadano.

“Que no ha habido reuniones, está bloqueado. Porque la que está ahorita era recomendada, la presidenta del consejo de la delegación era del grupo de la administración anterior, cuando entra el nuevo delegado, que estuvo un año, una ruptura total y ahorita entra un nuevo partido que es MORENA y entonces hay una comunicación cero, entonces el consejo ciudadano pasó en la inopia tristemente” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

En este sentido, los partidos políticos y sus militantes vuelven a tener un papel importante, ya que la falta de reuniones, de acuerdos y de acciones refleja para los entrevistados que el consejo ciudadano delegacional se encuentra controlado y bloqueado para que no se logren avances.

4.11.2.3. Opinión sobre el Consejo Ciudadano Delegacional

Por último, se les preguntó a los entrevistados su opinión acerca del consejo delegacional y si consideraban necesario o innecesario que continuará en funcionamiento.

En general, los entrevistados manifestaron la necesidad del consejo ciudadano para la solución de problemas comunes en las colonias de la delegación y por esa interlocución que relaciona a los habitantes de una misma delegación, lo que fortalece las relaciones y la participación ciudadana.

“Yo siento que es bueno porque nos da la oportunidad de poder ayudar a todos los comités que no son escuchados. Si ahorita que estamos sufriendo nosotros con esta nueva administración, nosotros hemos estado empujando para que la autoridad nos reciba y reciba a todos” **Hombre, 50 años, secundaria, IMI 7,500.**

Además, se reconoce el papel que juega al acercar al Jefe Delegacional y su gabinete a los comités ciudadanos.

“Verdaderamente el consejo si está más con el jefe delegacional. Porque prácticamente están ahí, en la delegación, ellos tienen una oficina en la delegación y su función debería ser o es captar todas las

necesidades de los comités, acercarnos a las delegaciones y las áreas responsables y darles solución” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

En el caso del consejo ciudadano delegacional, este sí es útil y trae más beneficios que perjuicios a los integrantes del comité ciudadano, pues no afectan su funcionamiento, al contrario los hace crear vínculos que les sirven para desempeñar sus funciones.

En conclusión, en todas las delegaciones, a inicios del año 2015, se renovaron las mesas directivas y la secretaría ejecutiva de los 16 consejos ciudadanos, lo que hace suponer que se encuentran funcionando.

El consejo ciudadano depende por completo para su integración y funcionamiento de los coordinadores internos de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, lo que condiciona su existencia si estos no funcionan.

En la práctica, el consejo ciudadano es un canal de comunicación directo entre las autoridades delegacionales y el mismo delegado y los comités ciudadanos, los consejos de los pueblos, las organizaciones ciudadanas y los habitantes de la ciudad. Además, ayuda a los comités a resolver sus problemas, los orienta y acerca a las autoridades competentes; le da fuerza a sus demandas, que de otra forma no serían escuchadas. Algo muy importante es que a través de sus sesiones se logra una comunicación entre las colonias de la delegación que permite que estas trabajen en conjunto, pues es posible que se coordinen para emprender acciones en conjunto.

Como una buena práctica, se reportaron reuniones directas con los jefes delegacionales y su gabinete; como malas prácticas destaca la intervención de los partidos políticos y de las autoridades delegacionales con la finalidad de controlar sus sesiones y acuerdos.

Por último, en la opinión de los entrevistados, el consejo ciudadano sí es necesario para ser el vínculo entre los comités y las autoridades delegacionales; y para solucionar problemas comunes de varias colonias, además se reconoce que

sin el consejo ciudadano sería más difícil relacionarse con la jefatura delegacional.

4.11.3. La Coordinación con otros Comités Ciudadanos

Según la Ley de Participación Ciudadana, es posible que un comité ciudadano trabaje en conjunto con otros comités mediante reuniones de trabajo, que funcionan con las mismas reglas que el pleno, en este sentido, se investigó sobre este tema a partir de las experiencias individuales de los entrevistados. Fue muy satisfactorio saber que la coordinación con otros comités es común y que se utiliza principalmente para ejercer el presupuesto participativo y lograr extenderlo para comprar o construir obras más grandes.

“Nosotros somos nueve colonias, de las cuales trabajamos con tres (...) En lo del [camión cisterna] BACTOR nos estábamos juntando seis comités. Tratamos de presentar una fuerza común y creo que así podemos hacer un poco más” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

También se reúnen para pedir ayuda u orientación y para realizar actividades en conjunto.

“Afortunadamente somos ocho comités aquí en mi colonia y todos los coordinadores nos ayudamos y cuando hay que ir a la delegación nos vamos todos juntos en el coche porque si no yo tendría que pagar de mi propia bolsa hasta los pasajes. Hay veces que si los tengo que pagar pero afortunadamente como ya nos hemos unido pues eso nos ha facilitado mucho nuestra labor a todos” **Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.**

Lo anterior, sólo abona de manera positiva a la participación ciudadana, ya que se obtienen beneficios a nivel colonial, pero también las personas se van organizando en niveles cada vez más amplios y con más fuerza ante las autoridades.

Ejemplo de lo anterior, es el caso de un proyecto que está en etapa de construcción, donde por iniciativa propia, un coordinador interno de la delegación Magdalena Contreras, ha comenzado un esfuerzo por convocar, no sólo de integrantes de comités de su delegación, sino que la convocatoria ha sido grande y busca una coordinación de comités a nivel Ciudad de México. Esta es la descripción:

“Bueno, como te digo, uno de los fines era esa unión, que nos fortalezcamos todos unidos, que cada quien dé su experiencia y sobre todo como digo -nadie es todólogo- entonces hay muchos de otras delegaciones que saben mucho de unas cosas y nos pueden ayudar. Nosotros ya tuvimos la primera reunión y realmente fue muy exitosa, asistieron comités ciudadanos de seis delegaciones e invitamos al que era asesor jurídico de [la assembleísta] Lucila y también asistió, invitamos a una asociación civil muy buena en lo que es rendición de cuentas y transparencia, entonces lo que tratamos fueron los temas de que nos afecta a los comités ciudadanos del DF y es lo que estamos trabajando ahorita, hacer reformas para lo que es la Ley de Participación Ciudadana que nos beneficie a todos los comités, que nos fortalezca” ***Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.***

Lo anterior da mayor peso e incidencia en los asuntos públicos de la capital, por parte de los comités ciudadanos.

4.11.4. Papel que Juega el Comité Ciudadano ante los demás Mecanismos de Participación Ciudadana

A pesar de que a los entrevistados se les preguntó directamente sobre la relación del comité ciudadano con los demás instrumentos y órganos de representación ciudadana, en realidad se obtuvieron pocas respuestas, en general se puede observar inconsciencia de las personas entrevistadas sobre estos mecanismos de participación, a pesar de que utilizan algunos de ellos, es decir, no les queda claro en qué casos se pueden utilizar, ni qué tanto pueden ayudar en sus actividades. Lo anterior puede explicarse por dos razones: por falta de conocimiento acerca de

los mecanismos que contempla la ley, y a causa de que pocas veces se utilizan estos mecanismos en la práctica.

Aquellos entrevistados que sí respondieron a la pregunta, consideran que el comité es un supervisor en estos procesos.

“yo encasillaría la función principal del comité en eso, yo diría que sirve para supervisar todos los demás instrumentos y puedan hacerse valer por todos los vecinos” **Hombre, 31 años, licenciatura, IMI 15,000.**

Además se mencionaron intenciones de utilizar instrumentos como el plebiscito y la iniciativa popular en un futuro.

“Hay un instrumento que posiblemente vamos a hacer, no sé si sea un refrendo o una iniciativa ciudadana, tres comités de la Roma 1, Roma 2 y Roma 3, estamos en ese proceso, porque parece que sí nos podríamos ir por el refrendo y sería muy interesante” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Una de las causas que dieron origen a este estudio fue el papel que juega el comité ciudadano en la Ley de Participación Ciudadana, pues es como un eje que interviene en las actividades de todos los mecanismos de participación. En este sentido, al observar su desvinculación en la práctica, un punto importante de la investigación se desvirtúa.

En conclusión, la coordinación con otros comités se ha dado principalmente para ejercer juntos el presupuesto participativo y así tener mayor capacidad económica para proyectos que de otra forma no serían posibles. También fomenta las relaciones entre colonias y su apoyo en caso de tener problemas comunes.

La coordinación entre comités ciudadanos no atiende al protocolo previsto en la Ley de Participación Ciudadana, ya que surgen a partir de reuniones más informales y sencillas.

Es muy importante el proyecto en desarrollo de coordinar a comités ciudadanos de toda la Ciudad de México, ya que esto representa un mayor peso frente a las discusiones y problemas comunes en toda la ciudad.

Finalmente, se observó que los integrantes entrevistados del comité desconocen los instrumentos de participación ciudadana, y por lo tanto su utilidad, lo que demuestra que el papel del comité como eje de la participación ciudadana en la ciudad, en la práctica no se encuentra vigente.

4.12. Resultados y Expectativas sobre el Comité Ciudadano

4.12.1. Logros del Comité Ciudadano en la Colonia

Para saber la percepción de los entrevistados con relación a lo que ha mejorado en su colonia gracias al comité, se les preguntó en qué medida consideraban que el comité ha ayudado a su colonia.

En este sentido, las respuestas giraron en torno al mejoramiento de servicios y espacios públicos, asuntos como mejora en luminarias, banquetas, reencarpetamiento, pintado de lugares públicos y la instalación de alarmas vecinales.

También resalta la cohesión entre vecinos de la colonia, que se considera un legado de las gestiones del comité ciudadano.

“lo que quiero destacar de este comité es el hecho de integrar a una sociedad, a los vecinos, a toda la comunidad local a participar en todo lo que se lleva a cabo en el comité, sobre todo enseñarles que no tienen que ser parte de un comité ciudadano para poder participar como ciudadanos” **Hombre, 44 años, secundaria, IMI 2,800**

Los beneficios que se reportan están relacionados en el fondo con las mejoras en la colonia, lo que en ocasiones no es un logro del comité, sino del presupuesto participativo y su consulta ciudadana.

4.12.2. Futuro del Comité Ciudadano

Por último, mirando hacia el futuro, se le preguntó a los entrevistados sus expectativas del comité ciudadano, poniendo de contexto los cambios que suceden en la actualidad y que van a culminar con la expedición de una Constitución Política para la Ciudad de México y la modificación y publicación de legislación que se adecue al nuevo orden jurídico.

En este sentido, hay expectativas positivas, por ejemplo, resalta el valor del comité al ser una herramienta importante para la participación ciudadana, y por tanto, se considera un retraso eliminarlos. Además, se reconoce que los comités han ido de menos a más, tomando fuerza año con año.

“Yo pienso que los comités cada año van agarrando más fuerza, van agarrando más poder para ayudar a los vecinos y no para ser más que nadie. Si no se les está dando más elementos para poder ayudar a vecinos, para poder trabajar más programas, para poder interactuar más con los vecinos en las asambleas y esto va de menos a más”
Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.

También se considera que los comités ciudadanos seguirán vigentes por razones políticas, el argumento es que es más fácil para los partidos políticos controlar a los integrantes de un comité que a todos los vecinos de una colonia.

“Yo creo que conviene a la clase política tener comités ciudadanos, es más fácil pagarle a uno que estar pagando a muchos líderes, entonces yo creo que van a seguir manteniendo la figura” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Finalmente, según los entrevistados, a partir de los logros que han tenido los comités, se ha notado su importancia, pero también ha sido objeto de críticas por parte del IEDF. En este sentido, se le augura un futuro siempre y cuando haya organización y se unan los comités para impedir que los desaparezcan.

“Pues yo realmente he visto que lo intentan opacar, seguido en las sesiones generales del IEDF dicen que nada más están gastando en

los comités ciudadanos y no sirven de nada. Yo creo que esta figura ha venido a revolucionar la vida de la ciudad, porque mucha gente no sabe que las pequeñas cosas que se hacen en las colonias se hacen gracias a los comités ciudadanos que están duro y duro sobre las delegaciones y sobre el gobierno del DF. (...) yo creo que no queda de otra más que unirnos, si nos unimos todos va a ser difícil que el comité ciudadano desaparezca” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

En el otro extremo, aparecen las opiniones pesimistas para el futuro del comité. Entre estas opiniones figura la sustitución de los comités ciudadanos por los concejales, pues a su consideración tendrán una función muy parecida al de este órgano.

“Ojala se mejoren estas cuestiones del comité ciudadano, sin embargo, estamos ahí viendo que si se saca la Constitución del Distrito Federal y van a existir los concejales, lo más probable es que la figura del comité ciudadano desaparezca porque los concejales serán casi la figura de los comités ciudadanos. Sería una persona ciudadana, apartidista, que funcione como concejal del delegado. Los concejales van a funcionar a nivel delegacional, entonces siento que se repetiría el trabajo” **Hombre, 40 años, licenciatura, IMI 30,000.**

Otro argumento es el costo-beneficio que los comités ciudadanos tienen, pues le cuestan mucho al IEDF y no funcionan como deberían.

“Yo los desaparecía, porque se me hace un costo del IEDF alto, en la organización y el gasto para los resultados que estamos teniendo, no sé si se diera más a las organizaciones ciudadanas registradas” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

En general se augura un futuro en el que el comité ciudadano se mantendrá en funcionamiento, algunos integrantes sostienen que defenderán este órgano ante cualquier intento de desaparecerlo.

En cuanto a la autoevaluación de los logros obtenidos por el comité ciudadano, en general se observa que derivan del ejercicio del presupuesto participativo, no es una coincidencia que se remitan a mejoras en servicios públicos como iluminación o seguridad, que finalmente son resultado del ejercicio de este presupuesto. Pero lo anterior no le quita créditos al comité, ya que en la práctica es quien se encarga, de principio a fin, de darle seguimiento a los proyectos ganadores.

Respecto al futuro del comité en este contexto de cambios, algunos entrevistados afirman que seguirá existiendo y que tomara más fuerza, las principales razones son porque ha venido de menos a más, y porque ha demostrado que los avances en las colonias son gracias a él. Por otro lado, algunos otros consideran que el comité desaparecerá, las razones principales son porque no funciona, porque se gasta mucho en él, y porque será sustituido por los concejales de los alcaldes en el nuevo sistema de gobierno de la ciudad.

4.13. Propuestas de las Personas Entrevistadas para el Comité Ciudadano

Por último, se les preguntó a los entrevistados acerca de las propuestas generales para mejorar el funcionamiento del comité ciudadano, lo que también fue útil para identificar los principales problemas que sus integrantes identifican. Las propuestas fueron variadas, pero en general hubo consenso en la necesidad de apoyar económicamente a los integrantes del comité ciudadano, pues se argumentó que generalmente los integrantes de este órgano utilizan su dinero para difundir las actividades del comité (impresiones y copias), para trasladarse a las oficinas de autoridades, para llevar a cabo las asambleas ciudadanas y para pagar el teléfono, pues se hacen muchas llamadas. Otro argumento es que las actividades que hacen los integrantes del comité, al final son un trabajo pues se invierte tiempo y esfuerzo, además, esa ayuda podría hacer la diferencia y ser una ocupación a la que algunas personas dediquen todo su tiempo.

En este tema, también se reportan casos indirectos de integrantes de comités que reciben pagos, de la delegación y en el otro, un empleado delegacional, describe el *modus operandi* de estos pagos.

“Dicen que les pagan porque así los cooptan. Jálate y yo te consigo un puesto en la asamblea, para que estés de aviador, por eso argumentan que si les pagan y pues ellos se están arrimando y les dicen -bueno yo tengo 15 comités ciudadanos, yo que soy el diputado o la diputada X, esa es mi fuerza política, más mis grupos de los tianguis- más todo eso, entonces una plaza de cinco, una de seis, una de seis pues con mis contactos y si hay quien si le pagan, que no están mintiendo y es muy real” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Cabe mencionar que de manera directa, un integrante aceptó fuera de la grabación de la entrevista, que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) le pagaba 3,500 pesos mensuales. Él argumentó que había aceptado por necesidad, pero que aun así procuraba las funciones del comité y ayudar a su comunidad.

Por último, se manifestaron algunas propuestas concretas para hacer efectivo este apoyo económico. Por ejemplo, la necesidad de que este se otorgue por medio del IEDF, pues al ser un órgano con autonomía y encargado de llevar a cabo la elección y el monitoreo de los comités ciudadanos, es una la instancia indicada para hacerlo.

“Yo no lo veo mal, siempre y cuando no acabe en dádiva, porque aparte ¿quién te va a pagar? Vamos a suponer que se genera un apoyo, pero en ese caso tendría que salir, para ser equitativo, del Instituto Electoral, porque ellos son los que están fomentando la participación ciudadana, entonces tendría que salir de ahí. No sé, los pasajes, no sé. Yo creo que sí sería bueno por lo menos para que cuando hacen su difusión no tengan que sacar de su dinero para sus copias, para venir a gestionar yo creo que eso es lo mínimo justo, pero tampoco una cosa de 10,000 pesos al mes, ¿para que quieres toda la vida como comité ciudadano?” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

En otro testimonio se afirma que el tema ha sido del pago y apoyo solicitado ante varias instancias, sin obtener resultados favorables.

“Una vez nos reunieron en el IEDF, hubo una mesa de trabajo, iban de la [delegación] Cuauhtémoc, de la Benito Juárez, de la Miguel Hidalgo y yo, pero como todo ese tipo de nivel socioeconómico es alto, ellos defendían el carácter honorífico, entonces ya debatí con ellos y les dije -ustedes deben de darse cuenta de donde viven, ustedes tienen un nivel socioeconómico más alto y tienen todas las posibilidades para comprar, sacar copias, transporte, todo y nosotros que estamos en las zonas altas no tenemos realmente ese tipo de nivel- entonces es donde yo estoy a favor que se les dé un apoyo, porque te puedo decir que hay comités ciudadanos que trabajan más que la propia delegación, que el propio personal de la delegación y sí se necesita realmente para evadir eso que te decía, que se dé la corrupción y sobre todo eso de los partidos políticos. (...) Nosotros lo pedimos por medio del seguro de desempleo, bueno en ese caso yo estaba desempleado, pero hay muchos ahorita que están desempleados, lo pedimos que nos otorgarán automáticamente el seguro de desempleo a los comités ciudadanos que demuestren trabajo por medio de fotografías, de las minutas y asambleas. Esa era una propuesta, pero la rechazaron porque dicen -no, es que ustedes estarían como subordinados-, entonces lo que nos recomendaron es que pidamos una beca o apoyo económico en lugar de un sueldo o un tipo de recurso así. (...) Lo hemos pedido al Jefe de Gobierno, pero siempre nos manda a la Asamblea, porque tienen que ser la Asamblea reforme eso. Entonces es lo que vamos a pedir a la Asamblea. Vamos a pedir una beca o apoyo económico, porque siempre hemos dicho -si hay un montón de programas sociales ¿por qué no se le da un apoyo social a todos nosotros que realmente somos como luchadores sociales?- y no estamos pidiendo gran cosa” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Respecto al esquema de integración del comité, como se analizó en la etapa de elección de este órgano de representación, la propuesta recae sobre el método de cociente natural resto mayor que se utiliza actualmente para integrar al comité. En este sentido, se propone su integración final sólo con los integrantes de la planilla ganadora.

“que la [planilla] que gane, se quede con sus diez elementos nada de que le ponen de chile, de dulce y de manteca porque eso no se vale. Si somos diez, esos diez quedamos y si perdemos nos vamos los diez, pero nada de conformen un comité con diferentes personas de otros comités, eso nunca va a resolver la situación, al contrario eso lo que provoca es que hace que se desanimen los coordinadores, el coordinador que ganó y todos los integrantes, y ya después dejan que hagan todo lo que quieran, y ¿sabes qué pasa? se pierden los comités”

Mujer, 55 años, licenciatura, IMF 10,000.

Como se ha sostenido, es necesaria la reestructuración de esta forma de integración, porque al final el objetivo de este sistema mixto es la representación de toda la ciudadanía, pero en la práctica no se lleva a cabo porque los vecinos de diferentes fórmulas atienden a intereses particulares antes que los colectivos y porque las relaciones se afectan desde la etapa de elección.

Otra propuesta, es la modificación del procedimiento de elección del comité. El argumento es que en realidad, no existe una representatividad de los vecinos, además como se ha planteado, la elección se ha convertido en una competencia por el control del comité y no por conseguir el bienestar de la colonia y representar a sus vecinos.

“Yo propondría que los nuevos comités surgieran de un proceso más largo y más de fondo, a través de asambleas, de mesas de trabajo, yo propondría que se rotaran, o sea que una persona no estuviera tres años, porque también asumimos que al volverte del comité ciudadano te vuelves un empleado de la colonia, cuando no te pagan y tú tienes que trabajar y tienes una vida común y corriente. Yo los haría no tan

largos, pero sí que hubiera una representación fija que los ciudadanos tuvieran que estar eligiendo año con año. Se renovará esta asamblea año con año, cada seis meses, no sé, pero a través de un proceso bien controlado: -yo pase a cada manzana de mi colonia y les dijimos - señores tenemos estos problemas ¿quién de aquí que viva en esta manzana quiere participar en esto?- Uno, ninguno, dos, ninguno, tenemos 10 manzanas, ya nos propusimos 12, bueno no es que seis pierdan, seis ganen, el chiste es que seis meses seis [interesados en participar], seis meses los otros seis. Yo pienso que sería así más representativo y a todos los que estamos participando les va a tocar bajar a hacer la gestión, etcétera y ya una vez que termine eso ya le avisas al Instituto Electoral -nosotros decidimos que el comité lo conforman Juan, Pedro Abraham, Lupita-, durante estos seis meses y los próximos seis meses serán... firman y se comprometen a hacerlo y si no puedo hacerlo pues le entra el otro” **Hombre, 36 años, licenciatura trunca, empleado delegacional, IMI 9,000.**

Los requisitos para ser integrante del comité también figuran dentro de los problemas, en el sentido de ser más estrictos con los servidores públicos y los militantes de partidos políticos, creando sanciones y procedimientos que realmente impidan su involucramiento en el comité.

“Los perfiles, las llaves para entrar a un comité ciudadano y que realmente cumplan con el perfil que dice la ley, por ejemplo que no trabajen en la delegación o también ver que no están registrados en un partido político desde hace dos o tres años, que realmente sean ciudadanos.” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Otro problema, es la coordinación entre autoridades y de estas con el comité, ya que al no ponerse de acuerdo y tener criterios diferentes complican más sus gestiones.

Por último, aparece el mejoramiento de la calidad de la atención de las autoridades para atender o no las peticiones del comité.

“Que nuestra petición tuviera fondo, tuviera peso, nada mas eso. Porque ¿qué más queremos? ¿Tener fuerza? ¿De qué? cuando por nuestro conducto haya una petición a la autoridad, esta se cumpla. En este caso, la usura de obras irregulares, un cambio de luminarias, una fuga de agua que se resuelve en el momento, eso es lo único que pedimos, al menos yo, eso es lo único que pido, si tuviéramos respuesta inmediata, estaríamos mejor” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

La principal demanda sigue siendo el pago o apoyo económico a los integrantes del comité, lo anterior es justificado de diversas maneras y en varias facetas del funcionamiento de este órgano.

4.13.1. Críticas a la Ley de Participación Ciudadana

Aunque originalmente no se tuvo la intención de preguntar sobre la Ley de Participación Ciudadana de forma directa, los entrevistados la criticaron de manera espontánea. En general se mencionó que la ley es complicada y difícil de entender, además de estar desordenada y con vocabulario técnico que en un principio no se comprende bien.

“No es mala pero le digo, una ley complicadísima. (...) la leyó un abogado y me dijo -pero que complicada ley, esto es como si realmente viviéramos en un país totalmente politizado-” **Mujer, 56 años, licenciatura, IMF 35,000.**

Por otra parte hay quienes manifestaron que la ley tiene lagunas y cosas poco claras en diferentes temas que provocan la no aplicación de la misma.

“esta ley de participación ciudadana, hay que modificarla, hay que arreglarla un poco, hay que adaptarla, pues tiene sus huecos, como de repente parece que lo hacen al propósito, la ley de la interpretación, así como que un huequito, que algo le busque. ¿Por qué no tajante?, se puede o no se puede, punto. No es que hoy pueda y mañana no. No,

no, se puede hoy y se puede mañana también” **Hombre, 61 años, licenciatura.**

También se propuso la expedición de un reglamento de la Ley de Participación Ciudadana:

“Realmente si tiene muchas facultades pero es difícil aplicarlas por la ley, porque la ley tiene muchas lagunas, no tiene un reglamento, entonces si la delegación no te hace caso ¿cómo vas a pedir que sancionen a la delegación?, entonces yo creo que hace falta un reglamento a la Ley de Participación Ciudadana. A pesar de que tengamos muchas facultades realmente no se pueden aplicar si no se sancionan a las autoridades, son los que deben atender nuestras funciones” **Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.**

Finalmente, se informó del proceso de reforma y creación de una nueva Ley de Participación Ciudadana en el año 2015, que por cuestiones políticas se detuvo y no fue publicada.

“...realmente si tomo muchas de las peticiones que hicimos para las reformas a la Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada el 30 de abril, y realmente si tenía muchos beneficios para los comités ciudadanos, sin embargo el Jefe de Gobierno la regreso porque no le convenía; ahí se proponía que el 5 por ciento fuera para el presupuesto participativo a nivel DF y no sólo delegacional. Entonces esa reforma la regresaron, por parte de la diputada Lucila. Sí tuvimos atenciones porque si buscó fortalecernos, si buscó como capacitarnos incluso mejor que el IEDF, pero ahora ya salió de su encargo (...) Según [la nueva Ley de Participación Ciudadana] ahora está congelada, está en la Asamblea Legislativa, la regresaron, creo que utilizó el derecho de veto o no sé y la regreso con observaciones, incluso nosotros emitimos un oficio a Mancera pidiéndole que la publicara, y nos contestaron: las reformas a la Ley de Participación Ciudadana se regresó a la Asamblea porque tiene varias deficiencias, con observaciones. Dentro de las

facultades que traía, una de ellas era de que nosotros íbamos a firmar el POA el Plan Operativo Anual de las delegaciones, entonces ya era algo más pesado“ ***Hombre, 28 años, licenciatura, IMI 13,000.***

La Ley de Participación Ciudadana no puede permanecer ajena a las necesidades de las personas a quienes está dirigida, en este caso a los habitantes de la Ciudad de México, y en particular a los integrantes del comité ciudadano.

Los problemas que más preocupan a los integrantes de los comités son la falta de apoyo económico, mismo que ha sido propuesto ante diversas autoridades, pero que no ha tenido éxito. En segundo lugar, aparece la integración de la fórmula con el esquema de cociente natural resto mayor.

De manera espontánea, se criticó a la Ley de Participación Ciudadana, principalmente por su dificultad de comprensión y el desorden en los temas, además de reconocer la falta de un reglamento.

4.14. Propuestas Derivadas de la Investigación para Mejorar el Funcionamiento del Comité Ciudadano

Derivado del contraste realizado a partir de la Ley de Participación Ciudadana, de las estadísticas y encuestas de opinión en la materia y de las entrevistas en profundidad, se elaboraron 22 propuestas para que el comité ciudadano pueda funcionar de una mejor manera y para que se generalice su uso en la Ciudad de México, los que a continuación se exponen:

Primera. Se propone agregar a la ley, de manera clara, la responsabilidad de difundir el derecho de participación ciudadana para que los habitantes de la ciudad puedan exigirlo y ejercerlo, además es necesario que este derecho se refleje en el orden jurídico de la ciudad, para hacerlo efectivo ante cualquier instancia gubernamental. Por otro lado, es necesario replantear la definición del comité ciudadano del artículo 91 de la ley, ya que no incluye el objetivo de este órgano de representación, lo anterior tiene que considerar la población a quien va dirigida.

Segunda. En materia de convocatoria de elección de los comités ciudadanos, se propone aclarar en el artículo 110 de la Ley de Participación Ciudadana, qué autoridades son responsables de llevar a cabo la difusión de la convocatoria de elección y los medios por los cuales debe difundirse, para que la ciudadanía conozca su existencia, utilidad y participen en su elección. Además, se propone adicionar al artículo 111 de la ley una fracción que establezca información sobre el funcionamiento y utilidad del comité ciudadano, para que la convocatoria de elección informe a la ciudadanía: qué es un comité ciudadano y para qué sirve, antes de registrar sus fórmulas.

Tercera. En cuanto a la integración de las fórmulas, se propone modificar la ley para que los requisitos de integración del comité, referentes a la equidad de género y a la integración de una persona joven, sean opcionales, más no obligatorias, ya que su obligatoriedad compromete el registro de algunas fórmulas. Además, para garantizar la representación vecinal, se propone que la ley prohíba que los integrantes de una fórmula vivan en el mismo domicilio. En el mismo sentido, es necesario agregar a la ley un procedimiento de revisión claro y concreto que permita saber si un ciudadano que pretende inscribirse en una fórmula en la elección del comité, realmente es ajeno a la administración pública, en los supuestos del artículo 95, fracción VI de la ley en la materia.

Cuarta. En cuanto a la promoción de las fórmulas, se propone flexibilizar las formas permitidas por la ley, mediante la permisión de colocar propaganda en lugares públicos y de acceso cotidiano de las colonias (escuelas, mercados, edificios de servicios, paradas de autobús, centros comunitarios, etcétera). En materiales reutilizables y duraderos (lonas, pizarrones, papel reciclado). Lo anterior para que los vecinos se enteren de la jornada electiva y de las propuestas de cada fórmula. También se propone agregar de manera definitiva a la ley, las redes sociales como medio de difusión de las fórmulas contendientes en el proceso de elección, ya que en la actualidad se encuentra en un artículo transitorio. Finalmente, se propone que el IEDF, por medio de las direcciones distritales, apoyen en la impresión y diseño de los trípticos de las fórmulas registradas, ya que el gasto depende totalmente de sus integrantes, además esta

función puede aprovecharse para revisar el contenido de los trípticos que deben cumplir los requisitos que establece el artículo 117 de la ley.

Quinta. En materia del esquema de integración de cociente natural resto mayor, se propone sustituirlo por el sistema de mayoría simple, es decir, que la fórmula que resulte con más votos sea la que integre en su totalidad el comité. Para lo anterior sería necesario modificar el artículo 112, de la fracción e) a la fracción l).

Sexta. En materia de reelección, es necesario aclarar en qué medida y bajo qué procedimiento es posible llevarla a cabo.

Séptima. Respecto a la capacitación, se propone agregar dentro de los requisitos de inscripción de la fórmula, tomar un curso básico en línea que informe qué es y para qué sirve esté órgano de representación ciudadana. Además, se propone incluir dentro de los materiales de capacitación temas que aborden las relaciones interpersonales, las gestiones jurídicas ante órganos de gobierno, transparencia y rendición de cuentas, y métodos para convocar y difundir las actividades del comité.

Octava. Para frenar la intervención de los partidos políticos, se propone agregar como requisito legal para ser integrante del comité ciudadano, del consejo del pueblo o representante de manzana, no ser dirigente o integrante de cualquier partido político, al menos un año antes de la publicación de la convocatoria de elección, además se propone la creación de un procedimiento de revisión de los militantes y dirigentes de los partidos políticos para detectar a personas que no cumplan el requisito anterior. En este tema, se propone que el IEDF sea la autoridad encargada de revisar que los integrantes de la fórmulas no sean militantes de partidos políticos y de atender los incidentes relacionados no sólo con el proselitismo, sino con agendas que no son ciudadanas.

Novena. En cuanto a las atribuciones del comité, se propone agregar la resolución de problemas de la colonia ante las autoridades correspondientes; y las funciones de supervisión y ejecución del presupuesto participativo, desde la creación de los proyectos, y hasta la supervisión del desarrollo del proyecto

ganador. También se propone eliminar algunas atribuciones que están en desuso, como la evaluación de los programas de seguridad pública y justicia.

Décima. En materia del presupuesto participativo, se propone establecer en la Ley de Participación Ciudadana límites de tiempo para la ejecución del presupuesto participativo, además de transparentar de oficio, mediante un desglose de gastos, los recursos utilizados en cada colonia. Por otra parte, se propone la creación de procedimientos de contratación y compra de bienes y servicios bien definidos para hacer más eficiente su ejercicio. Por último, se propone integrar a la ciudadanía en el proceso de aprobación o rechazo de los proyectos mediante sesiones públicas, ya que no se da oportunidad de defender o argumentar su viabilidad y se convierte en una decisión unilateral de las autoridades delegacionales.

Décima primera. En cuanto al Jefe de Gobierno (y de la Jefatura de Gobierno), se propone adicionar a la ley, como una obligación, atender las peticiones de los representantes ciudadanos mediante oficinas establecidas específicamente para asuntos de participación ciudadana. Además, se propone que la ley contemple explícitamente a las Secretarías y los órganos desconcentrados que dependen de él, también como autoridades obligadas a atender las peticiones.

Décima segunda. Respecto a la Jefatura Delegacional (Jefe o Jefa Delegacional), se propone homologar la existencia de direcciones que atiendan la participación ciudadana en todas las delegaciones, pues a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, hay delegaciones que no cuentan con estas.

Décima tercera. Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se propone agregar a la ley revisiones periódicas, por parte de la Comisión de Participación Ciudadana, para que se realicen modificaciones en materia de comités ciudadanos con el objetivo de mejorar el funcionamiento de este órgano, además se propone que se aclare en qué casos y bajo qué instancias pueden acercarse los comités a esta autoridad.

Décima cuarta. En cuanto al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), se propone convertirla en la autoridad responsable y encargada de defender y garantizar el derecho de participación ciudadana, además de otorgarle facultades para velar por el cumplimiento de la Ley de Participación Ciudadana.

Décima quinta. En el tema de los materiales de apoyo provistos por el IEDF, se propone cambiar la entrega de papel *kraft*, plumas y plumones, por hojas blancas y vales para imprimir, ya que los materiales que se proporcionan en la actualidad son inútiles para las actividades del comité.

Décima sexta. En materia de asambleas ciudadanas, se propone que su utilización sea opcional, ya que en la práctica generalmente no se utiliza, y cuando las hay estas no cumplen la función de tomar decisiones. En el mismo sentido, se propone la eliminación de la comisión de vigilancia, pues esta ha perdido su objetivo, porque sus actividades de evaluación ya las realiza el IEDF.

Décima séptima. En relación con el pleno del comité, se propone flexibilizar la ley y establecer sólo principios básicos de comportamiento durante las sesiones, para eliminar el complejo desarrollo que se encuentra regulado, además se propone aclarar en el texto de la ley, en qué casos y bajo qué condiciones el comité puede tomar decisiones en su pleno. Es necesario tomar en cuenta que generalmente no existen asambleas ciudadanas, y por lo tanto no existe un mecanismo de toma de decisiones de parte de los vecinos, por lo tanto los integrantes se ven obligados finalmente a tomar algunas decisiones. Por otro lado, se propone realizar un sistema de registro en línea para que los miembros del comité puedan dejar constancia de las sesiones del pleno, sin necesidad de recabar las firmas de los integrantes y de ir a dejarlas personalmente a la dirección distrital. Finalmente, se propone eliminar la periodicidad mensual de las sesiones, ya que en la práctica esa medida queda sin efectos y no ayuda a incentivar la participación de los integrantes del comité, sino que los desgasta.

Décima octava. En cuanto a las coordinaciones de trabajo, se propone su eliminación, pues se ha demostrado que la organización interna del comité depende del contexto de cada colonia.

Décima novena. Se propone agregar a la ley, como parte de la comunicación entre los miembros del comité y los vecinos de la colonia, el uso de las redes sociales electrónicas, ya que permiten la comunicación y participación de la comunidad sin utilizar grandes recursos económicos y temporales.

Vigésima. En materia de los procedimientos para arreglar diferencias y problemas al interior de los comités, se propone que sean responsabilidad del IEDF, ya que los comités no tienen tiempo ni disponibilidad para llevarlos a cabo. El comité y su pleno solucionan sus problemas a partir del dialogo y el consenso, pero de manera informal. En el mismo sentido, se propone agregar a las causales para iniciar un procedimiento de responsabilidad, la militancia a un partido político.

Vigésima primera. En cuanto a los representantes de manzana, se propone utilizar formas de comunicación más eficientes, como las redes sociales electrónicas, entre estos representantes y el comité ciudadano. Además, se propone modificar la ley para que las reuniones se realicen cuando los propios representantes lo crean conveniente. Finalmente, se propone modificar su procedimiento de elección para hacerlo más flexible y que los integrantes del comité puedan buscar a candidatos y seleccionarlos basados en su disponibilidad a participar.

Vigésima segunda. Se propone revisar el texto de la Ley de Participación Ciudadana para que el lenguaje utilizado y su estructura sean accesibles a la población en general. En este sentido, una opción viable para sistematizar la información es la creación de un reglamento que siga la estructura de la ley.

CONCLUSIONES:

¿Democracia representativa o participativa?

La esencia de la democracia desde su nacimiento en la antigua Atenas es la toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo, es decir el autogobierno, donde todas las personas de una sociedad participan en la toma de decisiones. Es un hecho que la democracia ha sufrido cambios desde su surgimiento, ya que factores como la economía, la sociedad, la religión, las leyes, e incluso el número de habitantes, ha modificado este concepto, para finalmente adaptarse a cada Estado, cada ciudad y cada comunidad.

En nuestro país la democracia llegó desde la independencia política de la corona española, y desde entonces se ha mantenido bajo un sistema de representación, y en el último centenario en un sistema partidista. Pero en las últimas décadas, la crisis de representatividad ha originado desconfianza de los ciudadanos, y se percibe un ambiente de indiferencia ante los procesos electorales y las instituciones emanadas bajo este sistema. Una de las propuestas para superar esta crisis, es la apertura de participación de algunas decisiones de gobierno a los ciudadanos.

En un primer acercamiento, los partidos políticos resultan los principales responsables de esta crisis, pues no cumplen con su fin constitucional de ser un órgano capaz de canalizar la participación política de los ciudadanos, y por otro lado, la democracia representativa se aleja de la finalidad original de la democracia directa, al sobreponer la representación por encima de la participación. Pero sí se analiza con atención, es un error pensar que la democracia directa es la solución a los problemas políticos del país, ya que la sustitución de nuestro sistema representativo por uno que tenga como base mecanismos directos de participación no ayudaría a solucionar el problema. En este sentido, ambas posturas (democracia representativa y participativa) pueden coexistir, las dos pueden complementarse y fortalecerse para crear un sistema de representación más cercano a la ciudadanía y que tome en cuenta su opinión de forma directa. Además, se pueden aprovechar los mecanismos de participación

ciudadana para tener vínculos directos y medios de control con los representantes populares, que tienen como responsabilidad velar por los intereses de los ciudadanos.

Finalmente, aunque el surgimiento de estos mecanismos de participación representan una oportunidad para incidir en decisiones de gobierno, se ha observado que no basta con modificaciones al sistema jurídico, es decir, con la publicación de leyes que instrumenten la participación ciudadana, también son importantes los cambios de actitud tanto de las autoridades, como de la ciudadanía, para hacer posible su aplicación.

Tropezar de nuevo con la misma piedra

Nuestro país tiene una gran gama de regulaciones jurídicas sobre mecanismos de participación ciudadana, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, pero su utilidad para los habitantes y ciudadanos del país no ha sido sobresaliente. Además se observa un bajo nivel de conocimiento y regulación de órganos de representación ciudadana (similares al comité ciudadano) en estas normas jurídicas, lo que es relevante pues su inexistencia compromete vínculos directos entre las autoridades y la ciudadanía, es decir, la existencia de este tipo de mecanismos permite a un grupo de personas tratar sus problemas y necesidades, lo que llena el vacío que otras instituciones jurídicas diseñadas para ello no han cumplido.

La Ciudad de México en materia de participación es especial, ya que a diferencia del resto del país la democracia representativa es relativamente nueva, pues durante mucho tiempo su gobierno se mantuvo sujeto a las decisiones del ejecutivo y legislativo federal, fue hasta la década de los noventa que se realizó la primera reforma política e inició un proceso de cambio que aún no termina. Por el contrario, se puede afirmar que aunque con sus reservas, la democracia se vivió primero a través de mecanismos de participación ciudadana, es decir, se vivió primero la democracia participativa sobre la representativa.

Esta democracia surgió a partir de órganos de consulta vecinal y ciudadana, antecedentes legislativos del comité ciudadano, que se encuentran funcionando desde la década de 1970. En este sentido, su funcionamiento de manera general se ha mantenido hasta la actualidad, sobre todo respecto a su carácter honorífico, su periodo de duración (generalmente tres años), los requisitos legales para ser parte del mismo, y el carácter consultivo, más no vinculatorio, de sus opiniones y decisiones.

Aunque a partir de estas cuatro décadas de experiencia los órganos de representación se han perfeccionado, aún se encuentran problemas importantes sin resolver; errores cometidos con anterioridad no se toman del todo en cuenta. Uno de los más grandes problemas, incluso desde el surgimiento de la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995¹⁵¹ es la intervención de los partidos políticos y sus militantes en su integración y funcionamiento. Lo que no ha sido en ningún momento prohibido tajantemente por las normas jurídicas, lo anterior puede explicarse porque las modificaciones a la ley están en manos de los legisladores, que a su vez pertenecen a partidos políticos, y porque los comités han resultan útiles a sus intereses bajo el esquema de funcionamiento que tienen actualmente.

Cuando la realidad supera la ley

Haber elegido al comité ciudadano de entre todos los mecanismos de participación regulados por la ley, dependió precisamente de su relación con todos esos mecanismos y su incidencia en cada uno de ellos, y por otro lado, al ser complejo y funcionar bajo una serie de procedimientos y requisitos muy específicos, la importancia del comité ciudadano radica en que prácticamente puede intervenir en cualquiera de los instrumentos de participación y de los órganos de representación ciudadana, por lo anterior, si el comité ciudadano funciona correctamente, los demás instrumentos y órganos de representación

¹⁵¹ Se hace referencia a la controversia constitucional 1/95 que interpusieron miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los artículos 60 a 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por no permitir a los partidos políticos postular a candidatos para el órganos de representación ciudadano denominado consejo ciudadano.

también lo harán. Y en segundo término, también sirvió para evidenciar como gracias a la capacidad de la sociedad ante los defectos de la ley, estas omisiones y errores pueden subsanarse.

Como se observó, la hipótesis puede considerarse comprobada, pues en el funcionamiento del comité ciudadano se observan prácticas que no están reguladas por la ley, es decir, la ley es superada por la complejidad de su práctica, y por otro lado se visualizan los casos en que la ley y sus disposiciones no son utilizadas, el ejemplo más claro es la asamblea ciudadana que tiene muy bajos niveles de utilización. Aunque también hay prácticas que se llevan a cabo según las disposiciones jurídicas como la integración mediante el esquema de cociente natural resto mayor.

Los resultados de esta investigación muestran que el principal problema del comité ciudadano es por un lado la **sobregulación** de algunas de sus actividades, como la difusión de las fórmulas en el proceso de elección, sus atribuciones, la asamblea ciudadana, y su funcionamiento a partir del pleno y las coordinaciones de trabajo; por otro la **falta de regulación** de algunos problemas como la intervención de los partidos políticos en su funcionamiento, o el presupuesto participativo (que sólo se regula parcialmente); y finalmente de **problemas en los procedimientos** actuales de elección y conformación final del comité, como es el caso del método de integración por cociente natural resto mayor, la capacitación, las comisiones de vigilancia, las asambleas ciudadanas y los representantes de manzana.

De manera transversal, un problema que se confirmó variable tras variable, fue la desinformación que se tiene sobre la Ley de Participación Ciudadana y del comité ciudadano por parte de los habitantes, los ciudadanos de la ciudad, las autoridades y los propios integrantes del comité, en este sentido, el desconocimiento de los derechos, obligaciones y atribuciones no permite que el comité ciudadano funcione de manera óptima, pero sobre todo es preocupante que los habitantes y ciudadanos de las colonias no estén participando en estos procesos, su participación es clave en los procesos de participación, y más

cuando se trata de un órgano de representación como el comité ciudadano. Por otro lado, la intervención de los partidos políticos en el funcionamiento del comité también fue una constante a lo largo del estudio, ya que es el origen de muchos problemas en su funcionamiento y en el cumplimiento de sus objetivos principales.

A pesar de estos problemas el comité ciudadano sigue funcionando, ¿pero por qué? Por una parte, lo hace gracias a la capacidad de organización e improvisación de sus integrantes y de los vecinos de las colonias; pero sobre todo, gracias a la necesidad de tener voz ante las problemáticas e injusticias que se presentan día a día en las colonias de la ciudad. Es un hecho que el comité ciudadano es útil, sobre todo cuando existen problemas coyunturales que necesitan soluciones inmediatas, es en esas circunstancias que estos órganos demuestran mayor utilidad y eficiencia; y por otro lado, es importante mencionar que la Ley de Participación Ciudadana ha demostrado ser incapaz de atender las necesidades de los habitantes de la ciudad, y en este caso de los habitantes de las colonias, ya que si se siguiera al pie de la letra sus disposiciones, probablemente los comités ciudadanos ya no funcionarían, pues la burocratización de sus actividades, las lagunas normativas y las contradicciones, no hacen más que entorpecer su funcionamiento.

Finalmente, las conclusiones anteriores arrojan algunas preguntas que es necesario responder, y que sirven como base para nuevas investigaciones, por ejemplo, ¿por qué los partidos políticos tienen tanto interés en intervenir en el funcionamiento del comité ciudadano? o, ¿cuál ha sido la estrategia de difusión de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México? Este trabajo demostró su utilidad al abrir una pequeña ventana hacia las necesidades de este órgano en la realidad, que en opinión propia, es la única manera de avanzar en la solución del problema de la ineficacia de la ley.

La ineficacia de la ley

Para Hans Kelsen “Una norma puede o no puede ser obedecida y aplicada por una determinada conducta humana que efectivamente tienen lugar en el tiempo y

en el espacio. (...) la eficacia quiere decir que la ley es, en verdad, obedecida y aplicada¹⁵². Este concepto sirve para ilustrar lo que esta investigación buscó demostrar. En ocasiones la norma jurídica se aparta tanto de la realidad que se convierte en ineficaz, y esta puede ser válida, es decir, apegada a los principios del derecho, a la Constitución Política y demás leyes jerárquicamente relevantes, tomar en cuenta criterios jurisprudenciales en sus modificaciones y hasta integrar términos desarrollados a partir de la doctrina jurídica clásica o contemporánea, pero si no se voltea a ver a la sociedad y sus necesidades, las leyes seguirán promulgándose, y probablemente los problemas seguirán sin resolverse, o peor aún, pueden agravarse.

El daño que ha hecho el apego a las fuentes formales del derecho al legislar, acercarse a recoger las opiniones de la sociedad sin ningún cuidado (realización de foros, encuestas, sondeos mesas redondas, etcétera, que recogen las opiniones sin un método claro), la creación de normas sin estudios previos de impacto y utilidad, su aprobación por cuestiones políticas o exigencias sociales, han provocado que las leyes sean ineficaces, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal no es la excepción.

Si bien es cierto, el discurso tras esta ley ha girado en torno a la apertura del gobierno a los ciudadanos y a que participen en las toma de decisiones, sus mecanismos tienen reservas que en la práctica no permiten su utilización de manera simple y cuando realmente se necesitan; y cuando es posible utilizarlas las autoridades se muestran renuentes a cumplir con su responsabilidad ante este tema. Esta ineficacia se refleja en los problemas por los que atraviesa actualmente la sociedad de la Ciudad de México (nombre elegido otra vez por la cúpula política de la ciudad), por ejemplo, se encuentra el caso del nuevo Reglamento de Tránsito y el programa Hoy no Circula que afecta a todos los habitantes de la ciudad, e incluso a los habitantes de otras entidades federativas, donde los mecanismos de participación ciudadana han estado ausentes en un tema que interesa a todos. Otro caso, y que es la prueba más grande de este

¹⁵² KELSEN, Hans, Introducción a la teoría pura del derecho, tercera edición revisada y corregida IJ-UNAM y APDC, México, 2002, p. 50.

doble discurso y de la falta de disposición de la clase política, es la redacción de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, ya que el proceso está basado en la elección de un Congreso Constituyente para su elaboración, siguiendo los cánones tradicionales y haciendo a un lado a la ciudadanía de nueva cuenta, de tal forma que los habitantes de la ciudad somos observadores de este hecho trascendental en la historia de la ciudad.

Aunque el presente estudio no tuvo como finalidad estudiar la eficacia de la totalidad de la Ley de Participación Ciudadana, se puede deducir que esta no está aplicándose. El principal factor que afecta su aplicación es de nuevo el desconocimiento de los propios ciudadanos para ejercer un derecho que la misma ley otorga, el derecho de participación ciudadana.

La sociedad y el derecho

Finalmente, la utilización de la entrevista como técnica de investigación social en esta investigación tuvo como objetivo demostrar la importancia de lo que sucede en la realidad, a veces el derecho se aleja mucho de este ente, al que en realidad le debe su existencia. Tradicionalmente el derecho se ha construido a partir de sus fuentes históricas, de fuentes doctrinales, de fuentes legislativas, de criterios judiciales, pero el mantener este método la creación de la norma ha originado problemas de fondo, pues el contexto del derecho romano hace dos milenios, no es el mismo que el México del año 2016, además nuestra sociedad exige circunstancias diferentes que no corresponden a un país europeo, a uno asiático o a uno sudamericano, por mucho que tengamos similitudes. Por lo anterior es necesario que se guarde cuidado al crear y transportar figuras jurídicas a nuestro país, y ¿qué mejor herramienta que la metodología social para ver hechos y realidades que de otra forma serían invisibles?

FUENTES CONSULTADAS

Libros

- ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés (coord.). Crónica de una elección: El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal, Tirant lo Blanch-UACM, México, 2013.
- ALEXY, Robert. El concepto y la validez del derecho, GEDISA, colección estudios alemanes, segunda edición, España, 1997.
- Atribuciones y funciones de los órganos de representación ciudadana, mecanismos de participación colectiva en asuntos de interés general y desarrollo comunitario, IEDF, colección: Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, tema 8, México, 2012.
- AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.). Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, IJ-UNAM, México, 2014.
- BOBBIO, Norberto. Diccionario de política, treceava edición, siglo XXI editores, México, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *et al.*, Diccionario de política, tomos I y II, treceava edición, siglo XXI editores, México, 2002.
- BOREA ORDÍA, Alberto A. Diccionario electoral, volúmenes I y II, tercera ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003.
- CASAS CARDENAS, Ernesto. Participación ciudadana en la democracia: en España y México, Miguel Ángel Porrúa-UNAT, México, 2012.
- DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS, SOCIALES Y DE ECONOMÍA, segunda edición, editorial Universidad, Argentina, 1999.
- DICCIONARIO ELECTORAL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, volumen I, tercera edición, IJ-UNAM, México, 2003.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNAM-IJ, México, 2010.
- Encuesta Nacional de Cultura Política, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, México, 2015.

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, Porrúa, 57 edición, México, 2004.
- GONZÁLEZ GALVAN, Jorge Alberto. La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación, segunda edición, IJ-UNAM, serie J: Enseñanza del Derecho y Material Didáctico, núm. 18, México, 2006.
- HELD, David. Modelos de democracia, segunda edición, editorial Alianza, España, 1992.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ-UNAM, México, 2002.
- HUERTA OCHOA, Carla. Los procesos de participación ciudadana, TEDF, México, 2009.
- Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, INE-COLMEX, México, 2014.
- Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo, Comisión de participación ciudadana–IEDF, colección: Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal tema 7, México, 2012.
- MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto. Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México, Plaza y Valdés, México, 2001.
- Memoria democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009, IEDF, México, 2010.
- MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, cuarta edición, IFE, México, 2001.
- MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de derecho, Porrúa, México, 1984.
- NOHOLEM, Dieter. Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, Porrúa, México, 2006.
- NOHOLEM, Dieter. La democracia. Instituciones, conceptos y contextos, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica núm. 529, México, 2011.

- PARDINAS, Felipe. Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales, siglo XXI editores, México, 1984.
- PESCHARD, Jacqueline. La cultura política democrática, IFE, México, 2001.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario. La selección de jueces en Estados Unidos, Thomson Reuters, España, 2011.
- TEJERA GAONA, Héctor. Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales, IEDF, México, 2003.
- VARGAS SOLANO, Nestor, *et.al.* “La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas”, en Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, IJ-UNAM, México, 2014.
- ZICCARDI, Alicia (coord.). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, IIS-UNAM, México, 2006.
- ZICCARDI, Alicia. Los actores de la participación ciudadana, IIS, UNAM, México, 2001.

Hemerografía

- CASAS CÁRDENAS, Ernesto. “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, Revista de Ciencia Política, novena época, Núms. 13, 14, 15, enero-diciembre 2008, UNAM, México, pp. 111-127.
- CELIS CHAGÚN, William, *et.al.* “La incidencia de la participación ciudadana en la efectividad del Estado”, Anuario, Universidad de Carabobo, Instituto de Derecho Comparado, Facultad de Derecho, tomo único, volumen 23, año 2000, Venezuela, 223-253.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. “Mirando hacia el sur. Trayectorias de la democracia participativa en América Latina”, Sistema. Revista de Ciencias Sociales, No. 203-204, mayo 2008, España, pp. 149-169.
- SILVA JIMÉNEZ, Ana María. “Hacia una democracia participativa. Notas sobre la teoría elitista de la democracia”, Revista de Derecho, Facultad de

Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, volumen VI, Diciembre de 1995, Chile, pp. 111-121.

- SILVA JIMÉNEZ, Ana María. “Hacia una democracia participativa (II Parte). Teoría participacionista de la democracia”, Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, volumen VIII, diciembre de 1997, Chile, pp. 113-121.

Fuentes Legislativas

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (vigente).
- Código Electoral del Distrito Federal de 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (vigente).
- Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (vigente).
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas.
- Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.
- Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas.
- Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Federal de Consulta Popular de 2014.
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (vigente).
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.
- Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco.
- Ley para la integración y Funcionamiento de las Juntas y Comités de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.
- Ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado de Nuevo León.
- Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril de 2015.
- Proyecto de Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril de 2015.
- Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos de 1972.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1979.

- Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1979.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (vigente)
- Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos de 1972.

Fuentes Electrónicas

- IEDF, Catálogo de colonias y pueblos originarios 2013. Acuerdo ACU-33-14 del Pleno del IEDF en la sesión del catorce de agosto del dos mil trece. <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2014/ACU-033-14.pdf> consultado el 30/05/2015, 22:42.
- IEDF, Convocatoria para la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013. [en línea] <http://www.iedf.org.mx/sites/tenemoslaformula/documentos/convocatoria01.pdf> 09/04/2016, 23:26.
- IEDF, Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los pueblos 2013, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 02/04/2016, 10:12.
- IEDF, Informe de Evaluación Institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos Segunda Generación 2015, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/index.php/menucapacitacionpc> 01/04/2016, 09:48.
- IEDF, Informe de Resultados Estadísticos de la Encuesta Ciudadana para Evaluar a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/informe2015cara.pdf> 01/04/2016, 20:03.
- IEDF, Informe estadístico sobre la renovación de las mesas directivas y secretarías ejecutivas de los consejos ciudadanos delegacionales 2015, [en línea] http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesasDirectivasCCD_23012015.pdf 08/04/2016, 19:22.

- IEDF, Informe Sobre el Cumplimiento a lo Establecido en el Artículo 184 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2014, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2013/CCyCP2013-CCPP2014.pdf> 28/11/2015, 21:19.
- IEDF, Plan Anual de Estudios y Acciones para Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación de los Integrantes de los Órganos de Representación Ciudadana, Organizaciones Ciudadanas, Personal del Servicio Público y Ciudadanía en General 2015, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-024-15.pdf> 11/04/2016, 08:51.
- IEDF, Primer informe de seguimiento a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013-2014, [en línea] http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Diagnostico_desempeno_CyC2014.pdf 01/04/2016, 23:16.
- IEDF, Programa Anual de Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación, 2015, [en línea] <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.24/p2015/p02.pdf> 11/04/2016, 00:14.
- INE, Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del INE, en la elección de Diputados Federales de 2015, [en línea] <http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/> 24/03/2016, 23:28.
- PARAMETRÍA, Encuesta en Vivienda de Parametría del 10 a 15 de agosto de 2013, consultada en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571 el 28/11/2015, 09:17.
- TEDF, Numeralia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, del 6 de octubre de 2014 al 28 de febrero de 2016. [en línea] <http://www.tedf.org.mx/index.php/73-comunicacion-social/videos/73-numeralia> 01/04/2016, 20:08.

ANEXO 1**Hoja de registro 1**

No. de archivo

No. de entrevista

Delegación

Fecha

Hora de inicio

Hora de término

Guía de Entrevista

*Buenos días (tardes) vengo de la UNAM y estoy realizando una **investigación acerca de los Comités Ciudadanos, su funcionamiento, sus problemas y soluciones.*** Agradezco de antemano los minutos de su tiempo.

Introducción

Primero le informo que esta entrevista será grabada y transcrita con fines académicos, los datos personales son totalmente confidenciales. Los nombres que identifiquen las voces en cualquier publicación serán seudónimos.

Vamos a empezar con la entrevista, le pido por favor que si usted no entiende el sentido o no escucha bien alguna pregunta, tenga la confianza de decírmelo y se la volveré a repetir.

Le recuerdo que esta es una entrevista, no un examen; así que siéntase libre de hablar y usar sus propias palabras, como en una conversación.

Ahora para comenzar, hablaremos un poco sobre su colonia, sus vecinos y su participación.

Tema I –Colonia y Comité

Participación Ciudadana

1. Dígame por favor, para usted ¿qué es la participación ciudadana?
2. ¿Cómo diría que es la participación de sus vecinos en su colonia?
3. Y en el mismo sentido, ¿cuáles cree que son las principales razones por las que los habitantes de la ciudad participan o no participan?

Comité Ciudadano

4. Para usted, ¿Qué es el Comité Ciudadano?
5. Y, ¿para qué sirve el Comité Ciudadano?

6. ¿Cómo diría que es la participación de sus vecinos en las actividades del Comité (esto es, en las asambleas ciudadanas, las coordinaciones de trabajo, asistencia a las actividades)?

Tema II – Elección del Comité

Ahora, cambiando un poco de tema, y hablando de la elección de los Comités...

1. En general, ¿Qué opina del proceso de elección de los Comités Ciudadanos? ¿Cuál fue su experiencia?
2. ¿Cómo se enteró de la convocatoria para la integración de los Comités?
3. ¿Cuáles fueron las principales razones por las que usted participó en la elección del Comité de su colonia?
4. ¿Cómo diría que fue el proceso de registro de su planilla (fácil o difícil)?
5. Como sabemos, la propaganda de la planilla corre a cargo de los ciudadanos que la integran. En este sentido, ¿Cuál fue su experiencia en este tema? ¿Tendría alguna propuesta al respecto?
6. En su experiencia, ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que los Comités se integren con ciudadanos de diversas planillas registradas, sin importar la que gane? **Si está en desacuerdo** ¿Cómo propone que sea la integración?

Tema III – Capacitación

Hablando de capacitación sobre el funcionamiento del Comité Ciudadano...

1. ¿Usted fue capacitado o no para desempeñar su cargo en el Comité? ¿Cómo fue esa capacitación? ¿A dónde fue a capacitarse?

En caso de no haber sido capacitado, ¿Cómo sabe qué hacer? ¿Cómo aprendió el funcionamiento del Comité?
2. ¿Tiene alguna propuesta en materia de capacitación?

Tema IV – Partidos Políticos

De nuevo, cambiando un poco de tema...

1. En su opinión, ¿Los partidos políticos deben o no deben participar en el registro de la planilla y su promoción? ¿Por qué?

2. Y, ¿Los militantes de partidos políticos, deben o no deben participar como integrantes del Comité Ciudadano?

(Preguntar en caso de que el entrevistado se queje de la participación de partidos políticos en la integración o funcionamiento del Comité) ¿Podría hablarme más sobre el problema que le ha representado un partido político o sus miembros?

3. Supongamos que a los partidos políticos les fuera permitido participar en la integración de los Comités, ¿Vería usted alguna ventaja o alguna desventaja?

(Si no quiere partidos) En relación con lo anterior, ¿Qué propondría para limitar la participación de los partidos políticos y sus militantes en los Comités?

(Si quiere partidos) En relación con anterior, ¿Qué propondría para integrar a los partidos políticos y sus militantes en los Comités Ciudadanos?

Tema V – Funciones

1. Cuando usted resultó elegido(a) para integrar el Comité de su colonia, ¿Qué esperaba del Comité, qué se imaginaba que podía hacer por su colonia?

2. ¿El Comité resulto ser lo que pensaba? ¿Quedo satisfecho o insatisfecho cuando conoció el funcionamiento del Comité en la práctica?

3. ¿Qué opina de las funciones del Comité, cree que son suficientes o insuficientes?

4. En su experiencia, ¿Qué función le agregaría o le quitaría al Comité?

Tema VI – Presupuesto participativo y Consulta Ciudadana

En relación con el presupuesto participativo y la Consulta Ciudadana...

1. Usted, ¿Qué opina del presupuesto participativo?
2. Para usted, ¿Cuál es el papel que juega el Comité ante el presupuesto participativo?
3. Podría decirme, ¿Cuál ha sido la experiencia de su Comité en el tema?

Tema VII – Autoridades

Ahora hablaremos un poco sobre las autoridades y su relación con el Comité...

1. En su experiencia, el Comité de su colonia, ¿Ha tenido o no ha tenido relación con alguna autoridad del Distrito Federal? ¿Con cuál o cuáles autoridades?
2. ¿Cuál ha sido la relación entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y su Comité? ¿Cree que debería ser diferente o así está bien? ¿Qué propondría?
3. En el mismo sentido, ¿Cuál ha sido la relación entre el Delegado y su Comité? ¿Cree que debería ser diferente o así está bien? ¿Qué propondría?
4. ¿Cuál ha sido la relación entre la ALDF y su Comité? ¿Cree que debería ser diferente o así está bien? ¿Qué propondría?
5. ¿Y con el Instituto Electoral del Distrito Federal ¿Cree que debería ser diferente o así está bien? ¿Qué propondría?

Tema VIII – La Asamblea Ciudadana

Ahora, hablando de la Asamblea y su relación con Comité...

¿En su colonia hay asamblea ciudadana?

Sí hay asamblea ciudadana, preguntar:

1. ¿Cómo diría que es la relación entre su Comité y la Asamblea Ciudadana de la colonia?
2. ¿Cuáles son los problemas y fortalezas de la Asamblea Ciudadana de su colonia?

No hay asamblea ciudadana, preguntar:

3. ¿Alguna vez hubo asambleas ciudadanas en la colonia?
4. ¿Por qué no hay o no ha habido nunca asambleas ciudadanas?

Preguntas generales:

5. ¿Qué piensa de la existencia de la Asamblea Ciudadana? ¿Cree que es necesaria o no para el funcionamiento del Comité?
6. ¿Propondría algún cambio en relación con el Comité y la Asamblea Ciudadana?

Tema IX –Funcionamiento Interno

Ahora hablaremos sobre el funcionamiento interno de su Comité...

1. Podría decirme por favor, ¿Cómo funciona el Comité de su colonia de manera interna? ¿Cómo se organizan dentro del mismo?
2. ¿Qué opina del esquema de funcionamiento por medio de un pleno y coordinaciones de trabajo que plantea la Ley de Participación Ciudadana?

(Sólo si utilizan el pleno y las coordinaciones de trabajo)

Pleno

3. En su opinión, ¿Cuáles son los problemas y fortalezas de las sesiones del pleno en su Comité?
4. Para llevar a cabo las sesiones del pleno, ¿Siguen lo que dice la Ley o lo hacen a su manera?

Coordinaciones de trabajo

5. En su opinión, ¿Cuáles son los problemas y fortalezas de las coordinaciones de trabajo en su Comité?
7. Para el funcionamiento de las coordinaciones de trabajo, ¿Siguen lo que dice la Ley o lo hacen a su manera?

Tema X - Relaciones internas y externas

1. En general, ¿Cómo es la relación de los integrantes de su Comité? ¿Cuáles son los problemas más comunes? ¿Cómo los solucionan?
2. ¿Alguna vez han utilizado el procedimiento sancionador que regula la Ley?
3. ¿Cómo es la relación entre los integrantes del Comité y los vecinos de la colonia?
4. ¿Alguna vez se han coordinado con algún otro Comité Ciudadano para realizar acciones conjuntas?

Tema XI – Órganos de Representación Ciudadana

1. ¿Existen Jefes de manzana en su colonia? **(En caso de existir)** ¿Estos Jefes de manzana participan con el Comité Ciudadano?
2. ¿Qué opina de la existencia de los Jefes de Manzana?
3. ¿Qué relación tienen con el Consejo Ciudadano? ¿Cuál ha sido la experiencia de su Comité?
4. ¿Qué opina de la existencia de los Consejos Ciudadanos?

Tema XII – Participación Ciudadana

1. En su experiencia, ¿En qué medida cree que el Comité Ciudadano ha ayudado a su colonia?
2. ¿Cuáles diría que han sido los logros de su Comité?

3. Para usted, ¿Cuál es la principal función del Comité Ciudadano?
4. En su opinión, ¿El Comité es un vínculo o no entre los ciudadanos y el gobierno?
5. ¿Qué papel juega el Comité ante los demás instrumentos y órganos de participación ciudadana?
6. ¿Cuál cree que sea el futuro del comité ciudadano? ¿Cuáles son sus expectativas?

Cierre

Como conclusión...

1. Usted, ¿Qué cambiaría del Comité Ciudadano?
2. ¿Algo más que quiera agregar, que no se haya tratado?

Entrevistador(a): Ahora le voy a hacer preguntas sobre algunos datos sociodemográficos.

Sociodemográficas

Sexo:

¿Cuántos años cumplidos tiene?

Masculino

(1)

--	--

Femenino

(2)

NC

(99)

¿Cuál es el último grado o año que pasó (aprobó) en la escuela?

(De preferencia, no leer opciones)

		Años aprobados
Ninguno	(1)	_____
Primaria	(2)	_____
Secundaria	(3)	_____
Preparatoria o	(4)	_____
Bachillerato	(5)	_____
Normal básica	(6)	_____
Universidad	(7)	_____
Posgrado	(8)	_____
NS	(98)	<input type="text"/>
NC	(99)	<input type="text"/>

Ocupación

¿Cuál es su ocupación principal?

¿Trabaja por su cuenta o en alguna institución o empresa?

NS

(98)

NC

(99)

Sumando todo lo que usted ganó (cobró) el mes pasado, ¿aproximadamente, cuál fue su ingreso mensual total?

--	--	--	--	--

\$ _____

Y sumando lo que ganan todos los que trabajan en su casa, ¿Aproximadamente cuál es el ingreso mensual de su familia?

--	--	--	--	--

\$ _____

¡Muchas gracias por su cooperación!

OBSERVACIONES
