



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

Los mecanismos de gobierno semidirecto como
incentivos de fortalecimiento del sistema
democrático representativo en la Ciudad de
México

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública
(Opción: Ciencia Política)

P R E S E N T A

José Eduardo Martínez Martínez



DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este trabajo fue posible con la ayuda de muchas personas, quienes de forma directa o indirecta, aportaron ideas, planteamientos, consejos y apoyo moral. Por tal razón, me gustaría dedicarles un par de palabras en forma de agradecimiento.

Quiero empezar dando las gracias al Dr. Lorenzo Arrieta, por apoyarme en la creación, desarrollo y culminación del proyecto. Asimismo, agradezco la confianza que me ha brindado durante los años que tengo de conocerlo. Por ser un excelente profesor y asesor, pero, ante todo, un amigo. Sin él, nada de lo aquí expuesto hubiera sido posible.

Agradezco a los profesores Roberto Mellado, Leticia Santín, Arturo Flores y Adriana Báez por leer este trabajo y enriquecerlo con sus observaciones. Su participación fue de suma importancia para mejorar la calidad de este proyecto.

Esta investigación también contó con la ayuda del Instituto Electoral de la Ciudad de México, brindándome la información necesaria para establecer mis planteamientos, además de asesorarme en el manejo del tema.

Finalmente, quisiera agradecer a Hayde Huerta por ser mi compañera y amiga a lo largo de la carrera, por ser mi acompañante durante cada uno de los procesos y trámites de este escrito. Por seguir creyendo en mí, incluso cuando yo no lo hago.

Gracias a ustedes, siempre.

Los mecanismos de gobierno semidirecto como incentivos de fortalecimiento del sistema democrático representativo en la Ciudad de México

Índice

Introducción	5
CAPÍTULO 1. LA REPRESENTACIÓN Y LOS MECANISMOS DE GOBIERNO SEMIDIRECTO	14
1.1 <i>La participación ciudadana en la Ciudad de México</i>	14
1.2 <i>Modelo representativo de la Ciudad de México</i>	17
1.2.1 <i>Virtudes y limitantes del modelo representativo</i>	20
1.3 <i>Mecanismos de gobierno semidirecto en la Ciudad de México</i>	26
1.3.1 <i>Viabilidad de su utilización como complemento en el sistema representativo de la ciudad</i>	35
1.4 <i>Factores que inciden en la implementación de los mecanismos de gobierno semidirecto</i>	40
CAPÍTULO 2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBIERNO SEMIDIRECTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO	43
2.1 <i>La normatividad como cause de la participación</i>	44
2.1.1 <i>Limitaciones del diseño de los mecanismos semidirectos en la Ciudad de México</i>	48
2.1.2 <i>La participación ciudadana desvirtuada</i>	54
2.2 <i>Indicadores para un modelo de representación semidirecto-local</i>	59
2.3 <i>Órganos locales de representación ciudadana</i>	62
2.3.1 <i>Fallas en el funcionamiento de los órganos locales de representación</i>	65

CAPÍTULO 3. DISEÑO DE UN MODELO DE APERTURA. EL CORREDOR CULTURAL CHAPULTEPEC-ZONA ROSA.....	72
<i>3.1 El espacio público y su importancia en la participación ciudadana.....</i>	<i>73</i>
<i>3.2 El proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.....</i>	<i>75</i>
<i>3.2.1 Autoridades contra ciudadanos en el Corredor Chapultepec.....</i>	<i>78</i>
<i>3.3 La consulta ciudadana y atención del conflicto como respuesta de un momento de tensión.....</i>	<i>80</i>
<i>3.4 El proceso de participación ciudadana en la consulta.....</i>	<i>83</i>
<i>3.4.1 Factores de convergencia en la participación. Resultados de la consulta...85</i>	
<i>3.5 Modelo consultivo. Un enfoque de apertura en el desarrollo de los planes de gobierno sobre la ciudad.....</i>	<i>93</i>
CONCLUSIONES.....	97
FUENTES CONSULTADAS.....	102
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	110

INTRODUCCIÓN

La vinculación de la sociedad en el gobierno se ha vuelto un elemento clave para el desarrollo de las democracias; Por tal motivo, uno de los problemas que ha cobrado mayor relevancia dentro del tema es la ampliación de la participación ciudadana a través de diversos mecanismos que articulen la detentación del poder político como lo son las refrendas y las consultas. En este sentido, la investigación resalta la importancia de explicar el funcionamiento e impacto que causan la utilización de estas herramientas sobre un sistema político que pretende fortalecerse por medio de incentivos.

Hay que considerar que la discusión sobre esta temática se ha encaminado a los extremos en una falsa dicotomía de democracia directa o representativa, en donde difícilmente se consideran puntos de consolidación y fortalecimiento mutuo. De tal manera, nuestro problema de investigación se enfoca en analizar el uso de incentivos sobre un modelo democrático. Al considerarlos como mecanismos semidirectos se logra establecer un control sobre el bagaje de términos, además de generar un balance que explique, si es necesario, un replanteamiento de los principios democráticos de la ciudad, revisando la funcionalidad y capacidad de respuesta de los elementos de gobierno semidirecto, a los desafíos de las democracias modernas en la creación de marcos de responsabilidades y el rediseño de las organizaciones de participación por medio de incentivos.

Asimismo, cuando se habla de mejorar un sistema democrático a partir de tales prácticas, nos encontramos con tres actores principales a saber: los gobernantes, los ciudadanos y las instituciones electorales encargadas de la difusión y control de los estímulos de gobierno. Si bien existen otros participantes, analíticamente para nuestro caso, el estudio de estos nos ofrecen la posibilidad de explicar el alejamiento hacia las instituciones representativas tradicionales y el surgimiento de la tendencia participativa como respuesta.

Por último, se debe considerar que la calidad democrática de los mecanismos de gobierno semidirecto depende, en gran medida, de la existencia de un marco legal

que garantice su adecuada organización y funcionamiento, además del cumplimiento de principios básicos fundamentales que guíen los procesos.

En la legislación de la Ciudad de México, capital de la República Mexicana y sede de los poderes federales, anteriormente Distrito Federal,¹ están establecidas diversas formas por las cuales los ciudadanos se pueden involucrar a la acción de gobierno, pero tales no han logrado dar los resultados esperados. En términos de análisis, la gran cantidad de principios establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y aunando al auge de la realización de consultas en la demarcación, nos da la pauta para revisar la efectividad de su aplicación.

La delimitación de nuestro trabajo se ubica en el análisis del sistema de participación mexicano, poniendo énfasis en el modelo de la Ciudad de México. Debido a la naturaleza del estudio, la delimitación temporal es de tipo diacrónica, es decir, con un corte transversal que permitirá estudiar la evolución del fenómeno durante los últimos 10 años. No obstante, para completar la investigación se hace uso de una subdivisión que nos permita revisar hechos que no estén contemplados en este periodo, pero que consideramos de suma importancia para el entendimiento del problema. Se toma esta etapa porque en ella podemos observar el proceso de legislaciones que determinan el actual modelo de participación de la Ciudad de México. Asimismo, este momento se caracteriza por llevar a la discusión temas a través de las prácticas del gobierno semidirecto.

La justificación del proyecto yace en la poca existencia de estudios que expliquen la relación de la implementación de herramientas de cogestión con su desempeño y efectos en el sistema representativo mexicano, sobre todo desde el ámbito politológico, ya que en su mayoría este tipo de investigaciones son abordadas desde el campo del derecho y la sociología. En este sentido, lo que aquí se pretende es establecer una revaloración de la forma en que se ve el ejercicio de gobernar por

¹ Por medio de la Reforma Política de la Ciudad de México del año 2015, se acuerda cambiar la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México, así como su cuerpo normativo. El sábado 30 de enero de 2016 entró en vigor el decreto presidencial que hace efectiva esta reforma política. Para ahondar en este tema véase Comisión Especial para la Reforma Política del DF. *Reforma Política del Distrito Federal*, 2015. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf> Para revisar el decreto presidencial véase *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCXLVIII, núm. 21, publicado el 29 de enero de 2016.

medio de un modelo de participación e incentivos; nuestro análisis busca ayudar a conocer las repercusiones de la utilización de este tipo de complementos en un sistema que busca una mayor apertura por medio de la participación de los ciudadanos. Por otro lado, el establecimiento de las interrogantes surgidas a partir de este estudio, podrán ser utilizadas en investigaciones futuras con una mayor amplitud en este mismo tema.

En función de lo anterior, la investigación presente tiene 5 objetivos generales:

1. Determinar si la implementación de los principios de gobierno semidirecto en la Ciudad de México son capaces de proporcionar una mejora al sistema representativo actual.
2. Demostrar la viabilidad de estos procedimientos, adoptando una perspectiva de análisis de puntos a favor y en contra, en razón de entenderlos como complementos de un sistema democrático y no como sustitutos.
3. Conocer los factores que inciden en la implementación del gobierno semidirecto. Para tal propósito, se realiza una evaluación empírica del fenómeno a partir de indicadores cuanti-cualitativos.
4. Debido a la misma naturaleza del tema, se pretende analizar los alcances de los sistemas representativos y directos alrededor del concepto de democracia y la noción de participación. Teniendo en cuenta que su función se establece como un complemento, se busca reconocer las ventajas y limitaciones del diseño de la forma de participación semidirecta en el caso de la Ciudad de México.
5. Con la finalidad de obtener un referente empírico y validez conceptual, se toma el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa para caracterizar el funcionamiento de los mecanismos de gobierno semidirectos.

Debido a que al trabajo pretende analizar el contenido y significado sobre la representación política y el involucramiento de los ciudadanos por medio de figuras participativas. A lo largo del texto se retoma constantemente los conceptos de democracia, representatividad y mecanismos de gobierno semidirecto. En este sentido, consideramos conveniente en primera instancia decir que la representación

no es un estado de facto, es decir, una relación estática,² sino un fenómeno estratificado y dinámico, expresado en más escenarios, estadios y con diversas modalidades, además de los grupos de interés, asociaciones, movimientos colectivos y medios de comunicación.

Desde una visión más articulada de los conceptos de representación, Giovanni Sartori (1924-2017), establece una clasificación de 7 acepciones:

1. El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.
2. Los gobernantes responden responsablemente ante los gobernados: la teoría de la representación como responsabilidad.
3. Los gobernados son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.
4. El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *ídem sentiré*.
5. El pueblo consiente las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.
6. El pueblo participa de manera significativa en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría de la participación de la representación.
7. Los gobernantes constituyen un patrón significativo de los gobernados: la teoría de la representación como semejanza.³

De éstas, podemos establecer que la primera y la segunda se mantienen juntas, ya que están estrechamente vinculadas por el procedimiento electoral, configurando la más difundida representación democrática, y la cual nos servirá a manera de guía para explicar el fenómeno de la representación. Del mismo modo, para extender el concepto en sus términos actuales, la teoría sobre la participación nos ofrece consideraciones sustanciales, pues es aquí en donde se establece lo concerniente

² Cfr. Pitkin, Hannah, *El concepto de representación*, Madrid, CEC, 1967.

³ Pasquino, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, FCE, 2011, p. 209-211. Para ahondar más en cada una de ellas, véase Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, pp. 13-23 y 39-87.

a la representatividad clásica de las primeras definiciones, pero también considera la posibilidad de influir por otros medios de participación.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que al momento de definir un concepto tan amplio como la democracia se nos presenta el problema de acotar elementos que la describan, puesto que para algunos puede representar simplemente una forma de gobierno; mientras para otros autores, es un modo de vida social; además de quienes enfocan su esencia en el carácter del electorado; o los que se centran en la forma de relacionarse los ciudadanos y el gobierno.

Para el desarrollo del trabajo se propone utilizar una definición operativa del concepto de democracia representativa. En primera instancia se considera adecuada la dada por Joseph Schumpeter (1883-1950), ya que nos permite determinar con precisión los elementos de un sistema democrático, además de poder evaluar cómo un sistema reduce o aumenta la participación de sus integrantes.

Schumpeter define a la democracia representativa como el método constitucional usado para llegar a decisiones políticas, en el cual se adquiere la capacidad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular.⁴ En principio, esta locución parece acotada a la competencia electoral y la designación de un mandatario, pero en su acepción más amplia, el autor también considera la competencia electoral y el ejercicio gubernamental.

En otro orden de ideas, Benjamin Constant (1767-1830), establece que dentro de un sistema representativo los ciudadanos son quienes tienen la capacidad de delegar en sus gobernantes la administración y defensa de sus derechos, no obstante, estos tienen el derecho de vigilar que su gestión se oriente en la defensa de un bien común.⁵ Asimismo, retomamos las aportaciones de Hans Kelsen (1881-1983),⁶ al argumentar que la participación activa, intensa y continua en la toma de decisiones políticas pueden beneficiar la representatividad.

⁴ Schumpeter, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen and Unwin, 1983.

⁵ Constant, Benjamin (1806), *Principios de la política*, Aguilar, Madrid, 1970.

⁶ Kelsen, Hans, (1929), *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, 2006.

De tal manera, podemos entender a la democracia representativa como un régimen político que institucionaliza la participación de los pertenecientes a una sociedad en la organización y ejercicio del poder político. Lo anterior mediante la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, y el respeto de los derechos y libertades fundamentales. En esta interpretación, un electorado participa en el proceso político indirectamente al elegir personas individuales y partidos para el gobierno, a los que se les confía la toma de decisiones.

Ahora bien, cuando hablamos de mecanismos de gobierno semidirecto nos referimos principalmente a aquellos que se denominan de consulta, aunque una vez adentrados al tema, daremos cuenta que no todos pueden ser caracterizados de la misma forma. Ciertamente, puede causar confusión el cómo referirse a los procedimientos consultivos que intentan promover la participación de los ciudadanos, porque se les puede atribuir o encasillar en el prototipo de democracia directa, entremezclando elementos sólo discursivos y poco prácticos, por la misma razón y en aras de ajustar a un término operativo, se decidió optar por el nombre de mecanismos de gobierno semidirecto.

Si bien, la utilización de estos procedimientos se da dentro un régimen democrático, también es cierto que estos no son elementos esenciales que se encuentre presente en cualquier democracia, es decir, la decisión de implementarlos depende del gobierno que decide incluirlos o no para el manejo de su administración. En la investigación se opta por no denominarlos directos ya que en ocasiones las proposiciones de su aplicación se originan en alguna de las cámaras o partidos, es decir, actores representativos, lo cual le quitan -en cierta medida- el carácter de directo. En suma, podemos definirlos como un conjunto de herramientas que nacen en el seno de un régimen democrático, los cuales tienen una finalidad de control para vigilar a las autoridades de la administración que decidió implementarlos con fines diversos para el ejercicio de su gestión; en este mismo sentido, Jorge Carpizo⁷

⁷ Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado" en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la*

nos indica que éstos tienen la capacidad para ratificar y reforzar un sistema de contrapesos entre los poderes de gobierno.

La investigación parte de tres hipótesis:

1. Las elecciones constituyen el piso básico de cualquier democracia, principalmente en la representativa. En años recientes la credibilidad de este sistema ha perdido fortaleza, teniendo como consecuencia el alejamiento de la sociedad y las instituciones. No obstante, la implementación de mecanismos que incentivan la participación de la sociedad civil tiene la capacidad de incidir sobre la condición actual del sistema democrático, pues estos vinculan a los ciudadanos con el ejercicio de gobernar
2. La democracia es una forma de organización política que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. Para que se pueda ejercer de una manera dinámica, es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas, dado que la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una sociedad sean escuchadas. De esta manera, una inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del poder político en la Ciudad de México contribuye a mejorar el manejo de este atributo.
3. Tomando en cuenta que la representación no es simplemente una cuestión de estructuras, sino que es el reflejo intrínseco de las ideas de participación en la formación de un gobierno, la sola inclusión de la vía legal de aplicación no resuelve por completo las dificultades del sistema representativo. De este modo, el reconocimiento legal de los mecanismos de gobierno semidirecto es insuficiente para resolver los problemas de representación.

Nuestro trabajo se estructura de la siguiente manera intentando sistematizar la información: en el primer capítulo, la tarea principal es establecer la participación

Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México 2007, pp. 183-226.

como referente del desarrollo de los mecanismos de gobierno semidirecto. En la primera parte se hace una caracterización del sistema representativo de la Ciudad de México; teniendo en cuenta a los ciudadanos, instituciones, gobernantes y su constante interrelación. Además, se abordan aspectos centrales que contribuyen a la interpretación de una democracia más participativa. Asimismo, al hablar de este tipo de complementos también nos atañe encargarnos de dos cuestiones más, un debate entre ideas de la democracia, una la tradicional, la representativa en donde se delegan la responsabilidad del poder político en manos de gobernantes, y por otro lado, nos encontramos con la idea moderna de hacer partícipes a los ciudadanos.

Entendiendo que la calidad democrática de los mecanismos de gobierno semidirecto depende de la existencia de un marco legal que garanticen su adecuada organización y funcionamiento. En el capítulo dos se aborda el entramado legal alrededor éstos, así como el cumplimiento de los principios fundamentales que guían los procesos democráticos para su ejecución, al mismo tiempo revisamos sus limitaciones en cuanto a su funcionamiento. En un segundo momento dentro de este apartado, se revisa la estructuración del modelo representativo local de la Ciudad de México. Se analiza la posibilidad de desarrollo a partir del vínculo próximo a la acción de gobierno, además de revisar el desempeño logrado durante los últimos 5 años por parte de los órganos locales de representación ciudadana.

Adicionalmente, con la finalidad de analizar el impacto del fenómeno y su relevancia en el diseño de las políticas de construcción de espacios públicos en la Ciudad de México, en el tercer capítulo nos encargamos de revisar la implementación de la consulta ciudadana. Para ello tomamos el caso del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, observando su proceso desde el surgimiento como proyecto del gobierno del Distrito Federal hasta su culminación en una jornada consultiva.

Finalmente, habría que mencionar que en la agenda nacional y de la Ciudad de México hay temas como la fiscalización, el financiamiento de los partidos, combate contra la corrupción y demás procederes para buscar el fortalecimiento de un sistema democrático; al tomar como eje principal la participación por medio de

mecanismos especiales, de ninguna manera se está obviando esa realidad ni minimizándola, pero desde nuestra perspectiva, se considera igual de significativa la manera en que se organizará la sociedad civil para el ejercicio de gobierno. Ciertamente, este camino fundado en el consenso no satisface todas las reivindicaciones (tampoco debería). No obstante, la comprensión de las fallas que actualmente afectan la consolidación de una mayor representatividad, es un buen comienzo.

CAPÍTULO 1. LA REPRESENTACIÓN Y LOS MECANISMOS DE GOBIERNO SEMIDIRECTO

Para entender la vinculación de la sociedad civil en la esfera pública y su repercusión dentro de un sistema representativo, resulta conveniente empezar explicando cuatro puntos fundamentales sobre la ampliación del espacio de decisión: 1) El estado actual de la participación ciudadana en la Ciudad de México. 2) El desenvolvimiento del modelo democrático representativo de la Ciudad de México. 3) La inclusión de los mecanismos de gobierno semidirecto en la dinámica democrática representativa. 4) Los factores que inciden en la utilización de las prácticas del gobierno semidirecto.

Dentro de los primeros dos puntos se aborda cómo se ha ido ampliando la gama de participación a medida que hay un desencanto con el modelo de delegación de responsabilidades. Por su parte los siguientes explican la aproximación de los ciudadanos a partir de medidas gubernamentales que permiten un acercamiento al poder político que no sólo radica en la elección de representantes.

1.1 La participación ciudadana en la Ciudad de México

Cuando nos referimos a las formas en la que los ciudadanos pueden participar, debemos aceptar la existencia de una gama de posibilidades, las cuales van desde de la participación institucionalizada (traducida en su expresión mínima del voto electoral y actualmente en los mecanismos de gobierno semidirecto), hasta la más completa, en donde se tiene una participación activa y un mayor compromiso con las actividades de la vida pública.

Se puede establecer que las principales dimensiones de la participación se expresan dentro de lo político y lo social, involucrando sindicatos, cooperativas, movilizaciones sociales, empresas, asociaciones civiles y actores del ámbito público y privado.

Desde nuestra perspectiva, la participación ciudadana se refiere a la capacidad de los sujetos a intervenir, en mayor o menor medida, individual o de manera

compuesta en las decisiones de gobierno con la finalidad de generar soluciones concernientes a una comunidad.

Históricamente la Ciudad de México -anteriormente Distrito Federal-, se ha caracterizado por la búsqueda de una relación más próxima entre el gobierno y sus ciudadanos. En sus inicios, como lo menciona Carlos Martínez Assad, el énfasis de la participación se dio debido al vacío constitucional existente sobre las figuras de gobernador, municipios y cabildos. En efecto, el surgimiento de la intervención de los ciudadanos se da por la necesidad de obtener una correlación similar a la faltante.⁸

En la actualidad el encauce de la participación ha tomado nuevos rumbos, en donde el enfoque principal está determinado por una esquematización social derivada de la creciente ampliación de las demandas sociales, los alcances de los instrumentos con los que se cuentan, la necesidad de descentralización en el manejo del poder político, además de una búsqueda de legitimación por parte del partido gobernante en la Ciudad de México.

Por un lado, podemos ver que la participación activa traducida en movilizaciones es ascendente. De acuerdo con registros de la Cámara de Comercio y Turismo en Pequeño de la Ciudad de México (CANACOPE) en 2015 se realizaron 9,111 manifestaciones, es decir, un promedio de 24 al día, mostrando un aumento de 8% comparada con la cifra del 2013 que fue de 8,435; y un 53% mayor si se contrasta con 2011 donde el número fue 5,935.⁹

En este sentido, vemos una creciente actividad política por parte de los ciudadanos, sin embargo, también se ha elevado el número de abstencionismo; prueba de ello es la reciente elección para la asamblea constituyente de la Ciudad de México

⁸ Para abundar más en los orígenes de la participación ciudadana en el Distrito Federal, véase Carlos Martínez Assad, "La participación ciudadana en el Distrito Federal", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local*, IIS-UNAM, México, 2004, pp. 135-144. Para conocer el desarrollo de la participación en el Distrito Federal desde 1933 a 1994, véase Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001.

⁹ Para consultar estos datos véase el *Informe de Movilizaciones Sociales de la Ciudad de México de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal* en sus versiones 2011, 2013 y 2015. Disponible a través del Sistema de Solicitud de Información de la Ciudad de México (INFOMEX-DF).

(CDMX), la cual sólo contó con una cobertura del 28.3 % del padrón electoral. De esta manera, notamos un desentendimiento con el gobierno local quien no ha podido dar respuesta a las demandas de la sociedad y, por consecuencia, se ha acrecentado un alejamiento de ambos actores que se refleja en la participación en las urnas. Es decir, esta situación desemboca en un círculo vicioso donde la baja participación se refleja en un mal actuar del gobierno, y viceversa. Por tal motivo, la actividad vinculante de los habitantes de la Ciudad de México ha ido incrementándose, pero también se ha rezagado a una actividad limitada que no aprovecha la actuación coordinada.

En el ámbito legal, cada vez hay un mayor peso y presión por la utilización de mecanismos establecidos en Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Desde el año de 1997 con la LPCDF se crearon las figuras de participación ciudadana institucionalizada (el referéndum y el plebiscito), hoy en día vemos que con las adecuaciones al marco normativo realizadas en el 2016, el número de mecanismos se han extendido hasta doce.¹⁰

Asimismo, a pesar de estar gobernados más de una década bajo un mismo partido político que se asume de izquierda, la temática de los espacios y la exploración del quehacer público ha sido tratada de diferentes maneras, acciones que coadyuvaron al entorpecimiento de su práctica. Sin embargo, en recientes años y en gran medida en la búsqueda por obtener una reubicación electoral mayoritaria por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de la CDMX. La administración de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) ha dado un mayor énfasis al involucramiento de los ciudadanos; hecho que abrió la posibilidad de dar respuesta a ciertas demandas sociales mediante la negociación entre gobierno y sociedad civil.

En suma, el proceso de democratización dentro de la Ciudad de México ha sido rápido pero insuficiente. Podemos afirmar que efectivamente las condiciones participativas han ido mejorando conforme a la transición de apertura durante los últimos años, teniendo como resultado una mayor interacción entre gobernantes y

¹⁰ Este tema se aborda con mayor profundidad en el punto 1.3.

governados,¹¹ un fortalecimiento del sistema democrático representativo, un incremento de la sociedad civil organizada y la incorporación de fundamentos legales en la dinámica social, no obstante, si evaluamos esto por medio del impacto de los ciudadanos en el ejercicio público, es decir, la atención de conflictos y creación de políticas públicas, observamos que las acciones gubernamentales y la presión en la agenda política pública realizadas hasta la fecha cuentan con poca presencia por parte los habitantes de la Ciudad de México.

1.2 Modelo representativo en el gobierno de la Ciudad de México

El diseño representativo en el gobierno de la Ciudad de México es relativamente joven, su desarrollo se encuentra asociado a las transformaciones políticas y reformas institucionales de las últimas dos décadas. En este apartado se explora el funcionamiento de dicho sistema, su caracterización y de donde proviene la estructuración que la define como tal en la actualidad.

Anterior al año de 1993 la conformación del Distrito Federal se basaba en un esquema administrativo que se controlaba por medio del Ejecutivo Federal, por lo cual en este diseño la representación no tenía presencia. No es si no hasta la reforma del mismo año que se lograron establecer las primeras bases para la formación de un gobierno con una mayor representatividad.¹²

Durante esta reforma se tomaron en cuenta elementos como la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación de programas de la administración pública del Distrito Federal en cada una de las demarcaciones, un precedente para la conformación de las demarcaciones político-territoriales llevado a cabo el año

¹¹ En un estricto sentido la palabra gobernados hace referencia a un conjunto de personas que gozan de derechos sociales pero están al margen de la voluntad propia, mientras que el concepto de ciudadanos toma en cuenta a aquellos sujetos que gozan del pleno uso de sus derechos políticos. Empero, para fines de este trabajo equiparamos el significado del segundo término al del primero.

¹² Marván, Ignacio, "La cuestión del Gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano" en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.

siguiente, el cual es un componente esencial del modelo representativo de la capital de la República Mexicana.

Posteriormente, con la reforma política de 1996 se estableció la elección por voto popular del Jefe de Gobierno; y de la misma manera se fijaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Procedente de esta misma reforma, se permitió que los titulares de las demarcaciones territoriales fueran designados por sufragio para el proceso electoral del año 2000, hecho que sigue siendo igual hasta nuestros días; con ello se resolvió la demanda de que el jefe del Ejecutivo en el Distrito Federal y los órganos de gobierno de las demarcaciones fueran integrados con el mayor grado de representatividad.

Una de las premisas básicas del modelo democrático representativo de la Ciudad de México radica en la capacidad de representación y la responsabilidad política ante la comunidad, es decir, que ésta lo elige para cumplir determinadas funciones y sea responsable ante ella de este cumplimiento en diversos ámbitos. En la capital de la República Mexicana tenemos la opción de elegir al Jefe Gobierno, Jefes de las 16 Delegacionales, 66 integrantes de la ALDF,¹³ 3 senadores y 36 diputados federales, y en fechas recientes también se tuvo la posibilidad de seleccionar a los redactores de la primera Constitución para la Ciudad de México.

En otras palabras, los ciudadanos delegan la capacidad de formular decisiones políticas en sus gobernantes, estructurando así elementos de representación que se pueden dividir de acuerdo a su organización y funcionamiento en: ALDF y Ejecutivo Local.¹⁴

A la ALDF le corresponde la función legislativa de la Ciudad de México, es decir, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y gobierno. Ésta se integra de 66 diputados, los cuales son renovados cada tres años.¹⁵ Por su parte, al Ejecutivo

¹³ La VII Legislatura de la ALDF (2015-2018) está integrada por 66 diputados, 40 elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

¹⁴ Cfr. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* en sus artículos 1, 2, 7 y 8.

¹⁵ Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el *Diario Oficial* del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la

local le corresponde conducir la administración pública y es electo por votación universal, libre, directa y secreta, cada seis años. El ejercicio de las atribuciones que corresponden al Jefe de Gobierno, como órgano ejecutivo local, se concreta a través de la administración pública central, desconcentrada y paraestatal, de la que es titular el Jefe de Gobierno.

Dentro de la administración desconcentrada podemos ubicar a las 16 Delegaciones, debido a su carácter de órganos administrativos. Los podemos definir como los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la capital de la República. Le corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México fijar los criterios para efectuar la división territorial, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno. Los habitantes de la demarcación serán los encargados de elegirlos por medio de votaciones.¹⁶

Asimismo, los partidos políticos en la Ciudad de México siguen siendo una parte esencial del modelo representativo actual, ya que son considerados los articuladores de intereses y legitimadores del sistema político. Si bien estas figuras han adquirido cierto desprestigio con los años, también hay que mencionar que su influencia en el marco de la opinión pública ha logrado unir las dimensiones electoral y representativa dentro del sistema democrático, pues su expresión en alguna de las cámaras permite tener un grado de representación política. Como expresa Maurice Duverger (1917-2014),¹⁷ sin la existencia de partidos la intervención pública quedaría sólo en tendencias y expresiones vagas, sin un real fomento al diálogo. Además, habría que señalar que las democracias consolidadas lograron afianzar su legitimidad por medio del régimen de partidos; en este sentido, debemos hacer notar

posición de I Legislatura. Luego pasó a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un Nuevo Decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

¹⁶ Cfr. Art. 117 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Art. 39 *Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal*, Art. 122 y 122 Bis del *Reglamento al interior de la Administración Pública del Distrito Federal*.

¹⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos* [1951], FCE, México, 2012, pp. 398-418.

que la democracia mexicana aún se encuentran en un proceso de consolidación y, por tal, no puede desechar a los partidos como una opción de organización. Paralelamente, son estos actores tradicionales quienes proveen de formación y composición a los órganos institucionales, obedeciendo a la necesidad de la administración de los asuntos comunes.

Por último, con la reforma electoral de 1992 y la reforma política al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1996, se dio paso a un sistema plural de partidos. Estos hechos permitieron que en los últimos años el número de partidos políticos en la Ciudad de México se haya incrementado.¹⁸ En 2017 son diez los partidos que cuentan con presencia local: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), PRD, Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Partido Nueva Alianza (PANAL), Partido Humanista (PH), Partido Encuentro Social (PES) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).

Como tal, el modelo democrático representativo se caracteriza por una forma indirecta en la que los habitantes pueden escoger quién los gobierne. Dentro de esta representatividad no es necesario un involucramiento continuo por parte de los ciudadanos, ya que basta con tener condiciones básicas de elegir a quién delegar la responsabilidad sobre las decisiones públicas.

1.2.1 Virtudes y limitantes del modelo representativo

Es frecuente escuchar entre especialistas que la forma representativa está terminando, y que este modelo cuenta con una mayor desacreditación.¹⁹ No obstante, antes de darlo por extinguido es conveniente revisar su contenido en

¹⁸ Las reformas políticas comprendidas desde 1988 al 2000 modificaron la dinámica de estructuras y la representación del Distrito Federal, quitándole un estatus predominante al PRI. Para aunar en la temática, véase Briseño Becerra, Carlos A., “La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/ 1997: avances y tareas pendientes”, en *Revista Acta Republicana: Política y Sociedad*, México, núm. 8, 2009, pp. 55-61.

¹⁹ Algunos autores que señalan un agotamiento de la democracia representativa son Francisco Varona, Padraig, Riley, Mario Fernández Arias, Rita Kaur Dhamon, José Luis Rey, Carl A. Raschke, Ferran Gallego, Juan Bosch, Juan Carlos Rubinstein, entre otros.

relación al elemento de una democracia y su intervención en el desarrollo del sistema político presente.

Uno de los temas importantes al momento de revisar el desempeño de un sistema representativo dentro de un sistema político, es el funcionamiento de cada uno de sus componentes, ya que a través de ellos se pueden entrever las ventajas y deficiencias que lo conforman.

Empecemos por decir que de acuerdo con autores como Dahl y Sartori,²⁰ la caracterización de un sistema de tipo representativo en el marco de una democracia (en términos modernos), responde a la determinación vinculante de representatividad y la tendencia de gobiernos más liberales; en efecto, la democracia y la representación van intrínsecamente relacionados por la idea de transformar los principios abstractos generales en acciones de gobierno edificados por la opinión pública.²¹ En este sentido, desde nuestra perspectiva la democracia actual se enfrenta principalmente a tres aspectos: 1) Mostrarse viable como un modelo de resolución de problemas en el ejercicio del poder político. 2) Ajustarse a la búsqueda de ideales. 3) Asegurar un principio básico de legitimidad.

En cuanto al primer punto, debemos considerar que la Ciudad de México se integra por un grupo amplio de individuos y cada de uno ellos conforma un conjunto de ideas, valores y tradiciones, por tal, es factible encontrar ideales en común. Sería por demás difícil dar cabida a los intereses individuales.

Desde la perspectiva clásica del contrato social, Thomas Hobbes (1588-1679) en su obra *El Leviatán* (1651), nos demuestra que es a través de la autorización de las acciones y juicios de un representante, la manera más competente de dar existencia y uniformidad a los actos públicos, puesto que, dentro de un sistema democrático es la mayoría de sus integrantes quien proclama a alguien para que convenga en

²⁰ Para ahondar más en cada uno de sus planteamiento véase Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003; y Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 2009.

²¹ Entendiéndose por opinión pública la búsqueda de un interés público, es decir, la resolución de un problema con impacto en la comunidad.

su nombre.²² De esta manera, la destreza para canalizar los diversos intereses y agruparlos sistémicamente, resulta un factor importante en la generación de acuerdos.

En este orden de ideas, Montesquieu (1689–1755) teoriza sobre la representatividad y su condición de delegar una porción del poder político. Desde esta perspectiva, se admite que lo ideal sería que los ciudadanos se desempeñaran en el poder legislativo, pero al estar sujetos a las actividades de la vida cotidiana, es por medio de sus representantes que logran ejercer sus derechos.²³ Así, damos cuenta de que la representación es una herramienta factible para ingresar a la agenda pública las demandas de la sociedad por medio de sus representantes. No obstante, eso no impide la participación de la sociedad en la creación de controles y limitaciones del poder político.

Por otro lado, para Hans Kelsen (1881-1973) resulta conveniente un contacto próximo entre representantes y electores dentro del ámbito democrático, ya que si llega a existir una ausencia de unión entre actores, se pueden generar pretensiones vacías de lo que es la participación.²⁴ Por supuesto, admitimos la idea de la representación como una forma de manejar la amplia gama de intereses dentro de una sociedad compleja, empero, lo que se cuestiona es la capacidad actual del sistema para abordar la temática de participación e interacción entre gobernados y gobernantes; la demanda del involucramiento efectivo de los ciudadanos en los debates y espacios de decisión, otorgándoles una voz en la realización de procesos políticos. En este sentido, Karl Kautsky (1854-1938) afirma que es poco práctico querer establecer un mandato imperativo de la participación, porque la representación es inseparable del poder del resto de la comunidad.²⁵ Asimismo, un sistema representativo limitado a la delegación de responsabilidades resulta insuficiente respecto a la necesidad de crear los espacios de diálogo y negociación

²² Hobbes, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (1651), FCE, México, 2012, 141-143.

²³ Montesquieu (Charles Louis De Secondat), *El Espíritu de las leyes*, (1748), ISTMO, México, 2002, pp. 109-110.

²⁴ Kelsen, Hans, *op.cit.*, 48-73.

²⁵ Kautsky, Karl, *Parlamentarismo y Democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

necesarios, puesto que el sistema representativo corresponde a una forma política de acción en conjunto, cuyo contenido se basa en su carácter diverso y no sólo de manera unitaria.

Desde una comprensión más cercana a las tendencias actuales de la descentralización del poder político y la representación, tenemos la perspectiva de la gobernanza en los procesos de desarrollo democrático, dentro de este campo podemos ilustrar los problemas e indicaciones del modelo democrático representativo y su consecuente alejamiento por parte de los ciudadanos. En este sentido, Rodolfo Canto, analista de las experiencias de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, argumenta que la acción conjunta de actores logra incidir sobre la conformación de una agenda pública ya que aborda los problemas de una forma más directa que las prácticas tradicionales, considerando el punto de vista de la sociedad acerca sus propias necesidades y preferencias.²⁶

En otro orden de ideas, está claro que uno de los elementos clave para el fortalecimiento de una democracia comprende el establecimiento de ideales, porque es justamente aquí en donde se logran romper con los paradigmas clásicos, apostando al tránsito de acciones proactivas, transformándose en valores y posteriormente ingresar en la agenda de lo público como reglas procesales.

Podemos afirmar que la percepción que tenga la sociedad civil acerca de la democracia, no necesariamente determina la calidad de este sistema, pero también debemos reconocer que éste se ha convertido en un elemento de suma importancia. Vale la pena decir que la confianza en las instituciones representativas en México ha ido en decaimiento. Los datos obtenidos por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en su edición 2012, muestran fallas en la actuación de quienes desempeñan los cargos de diputados, senadores y partidos políticos; siendo estos tres actores los peor evaluados.²⁷

²⁶ Canto Sáenz, Rodolfo, "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la democracia", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, semestre II, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

²⁷ *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, Secretaría de Gobernación, 2012. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/home>

Así, uno de los elementos más mermados dentro del sistema democrático representativo ha sido la legitimidad en las instituciones. En encuestas más recientes como el Estudio México: Confianza en Instituciones de 2016, la mayoría de ellas sale mal calificada desde la perspectiva de los ciudadanos, pues de un total de 17 instituciones las peor calificadas son aquellas que conforman un sistema de representatividad.²⁸

De acuerdo con el Estudio México: Confianza en Instituciones del año 2015 y 2016, la tendencia en cuanto a confianza a las instituciones fue a la baja.²⁹

Percepción nacional de confianza en las instituciones mexicanas que conforman un sistema de representatividad

Institución	Nivel de confianza 2015. Escala de 0-10	Nivel de confianza 2016. Escala de 0-10
Presidencia	5.7	5.1
Senadores	5.3	5.2
Diputados	5.2	5.0
Partidos Políticos	4.9	4.8

*Tamaño de muestra 2015 y 2016: 1000 mexicanos mayores de 18 años con credencial para votar.

**Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional México: Confianza en Instituciones 2015 y 2016, realizado por Consulta Mitofsky.

²⁸ Las instituciones tomadas en cuenta son: universidades, iglesia, ejército, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), estaciones de radio, medios de comunicación, empresarios, Instituto Nacional Electoral (INE), bancos, cadenas de televisión, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sindicatos, presidencia, policía, diputados, senadores y partidos políticos. Para revisar el estudio completo véase *Estudio México: Confianza en Instituciones 2016*, Consulta Mitofsky, 2016. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>

²⁹ *Estudio México: Confianza en Instituciones 2015*, Consulta Mitofsky, 2015. Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>

Respecto a la zona centro, donde se desarrolla nuestra investigación, el déficit de legitimidad es aún menor.

Percepción de confianza en las instituciones mexicanas que conforman un sistema de representatividad. Resultados en la zona centro.

Institución	Nivel de confianza 2016
Presidencia	4.7
Senadores	4.9
Diputados	4.7
Partidos Políticos	4.6

*Tamaño de muestra 2015 y 2016: 1000 mexicanos mayores de 18 años con credencial para votar.

**Elaboración propia a partir de datos del *Estudio México: Confianza en Instituciones 2015 y 2016*, realizado por Consulta Mitofsky.

Hasta cierto punto podemos decir que el sistema democrático representativo clásico es selectivo, pues éste no permite ampliar el abanico participativo más allá de partidos políticos o personajes provenientes de los mismos.³⁰ La dicotomía se prolonga si aceptamos que candidatos y partidos tienen un interés mínimo en los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil el panorama resulta poco alentador, ya que cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos

³⁰ El surgimiento de una ola independiente o en su mayoría personajes sin partido, nos muestra como dichos actores en su mayoría logran destacar debido a que cuentan con una base electoral suficiente, proveniente del tiempo que militaron en un partido.

posibilidades de influir en las decisiones de gobierno.³¹ Como tal, podemos ver que en su mayoría el modelo democrático representativo se ha estancado en establecer relaciones entre votantes y candidatos, lo cual refleja una debilidad de condiciones necesarias para la articulación entre gobernantes y ciudadanos.

Si bien, el funcionamiento dentro de la representatividad resulta útil, también es cierto que podemos encontrar dicotomías dentro de éstas: mal uso del dinero público, falta de canales de discusión entre autoridades y sociedad civil, el empoderamiento y privilegios de la clase política.

Esto, en todo caso no resulta un buen augurio para la representación tradicional, la falta de reconocimiento del cambio en la dinámica social establece una visión limitada y en ocasiones contradictoria en la falta de una relación vinculante al finalizar la votación en las urnas. En este contexto surge la necesidad de mantener un enfoque que contemple una constante interacción entre el gobierno y la sociedad civil, no sólo limitándolo a la informalidad ni tampoco acotándose a la delegación completa del poder político.

1.3 Mecanismos de gobierno semidirecto en la Ciudad de México

En este apartado nos centraremos en lo que atañe a los mecanismos de gobierno semidirecto; empezaremos por hacer un breve recorrido en la aplicación de la democracia directa a lo largo de la historia y su uso en algunos países, posteriormente definiremos qué son estos mecanismos y desde qué óptica los manejamos en nuestra investigación. Proceder de esta manera servirá para comprender mejor su papel, importancia para el sistema político de la Ciudad de México y el soporte que representa en la toma de decisiones en un modelo representativo.

La participación de los ciudadanos por medio de la democracia directa ha mostrado ser útil en la toma de decisiones públicas en algunas etapas de la historia, por

³¹ Resultados de la *Quinta Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP), Secretaría de Gobernación, 2012. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/home>

ejemplo: en la conformación de consensos en Atenas, la legitimación de los romanos ante las asambleas de plebeyos, la anexión y limitación de los territorios de Ginebra y Metz a Francia, la formación y legitimación del gobierno francés tras la Revolución Francesa, además de su relevancia en la creación de las Constituciones de algunas de las Trece Colonias de Norteamérica (Massachusetts y New Hampshire).³²

En tiempos recientes (1990-2016) países como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza han sido los principales exponentes en la utilización de mecanismos consultivos para la resolución de asuntos constitucionales, de gobierno, fiscales, laborales y civiles.³³ En los dos primeros ejemplos debemos considerar que hay un mayor peso en el actuar gubernamental en el ámbito local y, por lo tanto, se convoca a la búsqueda de una aceptación comunitaria en las decisiones públicas. En el caso británico encontramos una tradición por su utilización en la apertura de espacios públicos y de recreación, aunque en últimas fechas también podemos tomar en cuenta el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Britain Exit o Brexit) (2016), y el referéndum para la independencia de Escocia (2014). Finalmente, debido a su configuración democrática, alta calidad de vida en sus habitantes,³⁴ extensión territorial³⁵ y una economía estable, Suiza es uno de los países con mayor experiencia en el uso de mecanismos directos, principalmente enfocados en materia legislativa constitucional.³⁶

Normalmente cuando se habla de figuras como el referéndum, la consulta, el plebiscito o cualquier otro, se tiende a encasillar en el prototipo de democracia directa, ya que éste es un término ampliamente difundido en últimas fechas en el

³² Prud'Homme, Jean François, "Consulta popular y democracia directa", en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 15, primera edición, IFE, México, 1997.

³³ *Ibíd.*

³⁴ Para conocer y comparar el índice de desarrollo humano de Suiza véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York, 2016.

³⁵ Aproximadamente 41,277 km²

³⁶ El principal referente en Latinoamérica es Uruguay, ya que es un país que cuenta una tradición que data desde la mitad del siglo XX, la cual combina los poderes representativos y las figuras consultivas del referéndum y el plebiscito. Para ahondar en el manejo de la democracia directa en Uruguay, véase González Rissoto, Rodolfo, "La Democracia Directa en Uruguay" en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, Tribunal Supremo de Elecciones, Uruguay, 2008.

ámbito periodístico, institucional e incluso en el académico. No obstante, operativamente esta definición queda limitada en cuanto explicación se refiere, puesto que no podemos equiparar el contexto de las libertades clásicas de la Antigua Grecia con el ejercicio de los derechos políticos actuales.³⁷ Al respecto, Maurice Duverger (1917-2014), menciona que la democracia directa (en el sentido tradicional de la palabra) sólo se puede dar en aquellos lugares en donde prevalece un sistema de asambleas populares, el autor pone de ejemplo los poblados suizos y algunas regiones de los Estados Unidos.³⁸ En razón de lo anterior, consideramos que llamar mecanismos directos a las estrategias de participación, da pie a una multitud de interpretaciones. Por tal motivo, en nuestro trabajo se decidió no denominarlos de tal manera, y en su lugar llamarlos *mecanismos de gobierno semidirecto*.³⁹

El término mecanismo de gobierno responde a aquellos elementos correspondientes a un proyecto gubernamental que amplían la participación de la sociedad, regidos bajo un marco normativo establecido en una ley de participación ciudadana y/o Constitución. El carácter de semidirecto se lo atribuimos por el hecho de que las postulaciones en su inmensa mayoría (al menos en el caso mexicano) salen a proposición de una institución, órgano o autoridad gubernamental, si bien es cierto que las iniciativas pueden surgir desde los mismos ciudadanos, habría que mencionar que esto ocurre en menor medida.

³⁷ En 1819 Benjamin Constant hace una comparación entre las libertades de los antiguos (Atenas, Esparta y Roma) y las libertades existentes a principios del siglo XIX en Gran Bretaña. Las siguientes características presentadas en el trabajo del autor nos permiten distinguir la inaplicación del término clásico de democracia directa: a) extensión territorial, b) posesión de derechos civiles, c) independencia de la vida pública, d) el crecimiento del comercio y, e) la delegación de la voluntad general en representantes. Para conocer a detalle cada uno de estos elementos, véase Constant, Benjamin "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos", en *Escritos Políticos*, CEC, Madrid, 1989, pp. 257-285.

³⁸ Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional* (1955), Ariel, España, 1980, p. 80.

³⁹ Desde el punto de vista de nuestro trabajo, el término *mecanismo de participación ciudadana* también es válido para designar a un conjunto de instrumentos que tienen por objetivo el desarrollo y la regulación de la participación de la sociedad. Sin embargo, en aras de poder operativizar nuestro objeto de estudio y alejarlo del término común, se decidió no utilizar esta locución. De la misma manera, en páginas posteriores, haremos notar que no todos los mecanismos establecidos en la ley tienen el mismo potencial de influir en el sistema político, por lo cual, tomar otra definición nos permite hacer ciertas distinciones.

En este mismo sentido, debemos tener presente la existencia de instituciones políticas que regulan su funcionamiento, es decir, los temas a debatir son sometidos a la decisión de un electorado articulado dentro de los límites de la representatividad; el pueblo actúa bajo un marco regulatorio. Al respecto, Isidro De los Santos comenta que, la concepción de la representación política al ser propia de la democracia constitucional, se puede afirmar que ésta no se entiende sin la democracia representativa.⁴⁰

Aquí el modelo representativo lleva su base en la participación de sus integrantes en los asuntos públicos y actos de gobierno; se consultará a un cuerpo electoral de manera semidirecta con una finalidad de control a las autoridades que decidieron aplicarlos para el ejercicio de su administración y el reforzamiento del sistema de contrapesos entre los poderes de gobierno. Las estrategias, condiciones e instrumentos que se generen alrededor de este procedimiento ayudarán a la configuración de un sistema de participación.

Por su parte, la democracia semidirecta se refiere a un sistema con carácter democrático que se desarrolla en un modelo representativo, se sustenta en la colaboración de los ciudadanos con sus representantes por medio de mecanismos que permiten complementar o contravenir las decisiones gubernamentales, dichas herramientas se encuentran establecidas y reguladas en uno o varios marcos legales de actuación (Constitución, ley en la materia de participación ciudadana, leyes secundarias, códigos). En este sentido, lo que se busca en democracias de este tipo, es buscar integrar a la diversidad de ciudadanos en un marco político común para generar dinámicas de cooperación y coordinación, además de generar consenso y distribución del poder en los asuntos públicos.⁴¹

⁴⁰ De los Santos, Isidro, "Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado", en Cesar Astudillo y Manlio Fabio Casarín (coords.), *DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, IJ-UNAM, 1997.

⁴¹ Cfr. Canto Sáenz, Rodolfo, "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la democracia", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, semestre II, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

Los principales mecanismos en las democracias que contienen prácticas semidirectas son los siguientes: a) referéndum,⁴² b) iniciativa popular/ciudadana, c) revocación.⁴³ El primero de ellos consiste en una votación mediante un cuerpo electoral que se pronuncia respecto a una propuesta de resolución de un órgano de gobierno,⁴⁴ se consulta a los ciudadanos sobre una decisión emanada de los representantes, en el cual los ciudadanos deciden aceptar o rechazar las medidas formuladas, principalmente referidas a textos legislativos.⁴⁵ El segundo instrumento se relaciona con la petición de los ciudadanos para la creación o modificación de leyes o decretos.⁴⁶ Por su parte, el último procedimiento se refiere a la destitución de un funcionario público por medio de una solicitud y posterior consulta a un cuerpo electoral, siempre y cuando el representante en cuestión haya cumplido un mínimo de tiempo en el cargo o haya incurrido en algún acto en contra del gobierno.⁴⁷

En el caso de la Ciudad de México, en la LPCDF se tienen establecidos doce mecanismos diferentes para incentivar la participación social entre sus habitantes, estos son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia ciudadana, recorridos del Jefe delegacional, organización ciudadana y asamblea ciudadana. A continuación describimos brevemente cada una de ellas.

⁴² En algunos textos académicos y legislativos se equipara el término de referéndum y plebiscito. Lo que los distingue es su nivel de aplicabilidad en leyes o decisiones de gobierno, y si el origen de la petición surge del poder legislativo o el Ejecutivo, empero, al final lo que determina su definición depende de los autores o redactores del texto o ley, las características mencionadas pueden ser tomadas en cuenta o no.

⁴³ Los Estados Unidos (principalmente en el ámbito local) son un buen referente de este instrumento, y aunque en países de Europa exista la figura de revocación/recall, éste no tiene una buena recepción. En la legislación actual de la Ciudad de México en materia de mecanismos semidirectos (LPCDF-2017), no se tiene contemplada esta figura, no obstante, sí está incorporada en el capítulo II, artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual entrará en vigor el 17 de septiembre del 2018.

⁴⁴ Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho constitucional español*, Universitas, Madrid, 1998, p. 216.

⁴⁵ Duverger, Maurice, Op. cit., p. 81.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Este instrumento no debe confundirse con la figura del impeachment. Para ver más sobre la revocación, véase González Schmal, Raúl "Democracia semidirecta y participativa" en Diego Valadés y Rodrigo Rivas (coords.), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.

- Plebiscito. El Jefe de Gobierno somete a decisión de los ciudadanos, para su aprobación, rechazo, y antes de su ejecución los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la ciudad.⁴⁸
- Referéndum. Es un instrumento mediante el cual la sociedad manifiesta su aprobación o rechazo respecto a la creación, modificación, derogación, o abrogación de leyes de la competencia de la ALDF. Este instrumento a diferencia del plebiscito, es la Asamblea Legislativa la que decide por medio de dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum.⁴⁹
- Iniciativa popular. Es un instrumento mediante el cual los ciudadanos presentan a la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o aprobación de las leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.⁵⁰
- Consulta ciudadana. Es el instrumento por el cual se somete a consideración de los ciudadanos por medio de preguntas directas, foros o algún otro medio, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los ámbitos temático o territoriales en la Ciudad de México. Este puede ser convocada por ciudadanos, Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos, o por los Consejos Ciudadanos Delegacionales.⁵¹
- Colaboración ciudadana. Instrumento por el cual los habitantes de la Ciudad de México, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las organizaciones ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública, 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. En este caso son las dependencias y Delegaciones las que resuelven si procede aceptar la colaboración ofrecida.⁵²

⁴⁸ Cfr. Artículos del 17 al 27 de la LPCDF.

⁴⁹ Cfr. Artículos del 28 al 38 de la LPCDF.

⁵⁰ Cfr. Artículos del 39 al 46 de la LPCDF. Existen materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular: tributaria, fiscal, o la de egresos de la Ciudad de México, o la regulación interna de la ALDF y su Contaduría Mayor de Hacienda.

⁵¹ Cfr. Artículos del 47 al 50 de la LPCDF.

⁵² Cfr. Artículos del 51 al 53 de la LPCDF.

- Rendición de cuentas. Figura que permite a los ciudadanos recibir de las autoridades gubernamentales de la Ciudad de México los informes generales y específicos de sus gestiones.⁵³
- Difusión pública. A través de los Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos, las autoridades de la Ciudad de México dan a conocer un programa semestral acerca de las acciones y funciones a su cargo.⁵⁴
- Red de contralorías ciudadanas. Es el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública de la Ciudad de México para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.⁵⁵
- Audiencia pública. La audiencia pública es el instrumento por medio del cual los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas de la Ciudad de México pueden proponer al Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública, o presentar propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública.⁵⁶
- Recorridos del Jefe delegacional. Son un instrumento para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a su Jefe delegacional, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el

⁵³ Cfr. Artículos del 54 al 55 de la *LPCDF*.

⁵⁴ Cfr. Artículos del 56 al 60 de la *LPCDF*.

⁵⁵ Cfr. Artículos del 61 al 66 de la *LPCDF*.

⁵⁶ Cfr. Artículos del 67 al 73 de la *LPCDF*.

estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.⁵⁷

- Asamblea ciudadana. Mecanismo por el cual los Comités Ciudadanos convocan a la realización de una asamblea al menos cada tres meses y de forma rotativa en las distintas manzanas, que en su caso, compongan la colonia.⁵⁸

Como se puede observar, los actores que tienen la posibilidad de usar los instrumentos anteriormente referidos son: el Jefe de Gobierno, Jefes delegacionales, Comités Ciudadanos, autoridad tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo, y Consejos ciudadanos delegacionales. Mientras que, dependiendo del tipo de mecanismo que sea utilizado y la intención esperada, éstos pueden ser dirigidos a ciudadanos de la Ciudad de México; de una o varias demarcaciones territoriales, una o varias colonias, habitantes organizados de acuerdo con su actividad económica, profesional; asambleas ciudadanas, Comités Ciudadanos de una o varias colonias o demarcaciones territoriales; y Consejos ciudadanos delegacionales.

De los 12 mecanismos establecidos en LPCDF desde la perspectiva de las prácticas de gobierno semidirecto no todos tienen la capacidad de generar un impacto mayor en la agenda pública, debido a que su configuración no vincula a los ciudadanos en procesos de construcción de capital social, derechos participativos y/o prácticas de identidad. Por tal motivo sólo consideraremos como tales a cinco de ellas: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, y red de contralorías ciudadanas.⁵⁹

Tomamos estos cinco instrumentos como referencia debido a que son muestras de interlocución en la esfera de conflicto de la representación. Además, cada uno de

⁵⁷ Cfr. Artículos del 74 al 76 de la LPCDF.

⁵⁸ Cfr. Artículos del 80 al 81 de la LPCDF.

⁵⁹ A pesar de que la Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo funge como un acto vinculatorio, ésta funciona bajo su propia dinámica y, por tanto, requeriría de un estudio diferente.

ellos cuenta con experiencias de su uso o intentos de llevarse a cabo, lo cual nos resulta útil a la hora de poner a prueba su fiabilidad.

Tabla de ejercicios participativos realizados en el Distrito Federal

Proceso	Instrumento	Instancia organizadora	Fecha de aplicación del instrumento
Reforma política del Distrito Federal	Plebiscito	Nueve integrantes de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal	21 de marzo 1993
Aplicación del horario de verano	Consulta ciudadana (telefónica)	Gobierno del Distrito Federal (GDF) e Instituto Federal Electoral (IFE)	24 y 25 de febrero 2001
Aumento a la tarifa del metro	Consulta ciudadana (telefónica)	GDF e IFE	24 y 25 de noviembre de 2001
Construcción de segundos pisos	Plebiscito	Convocó GDF y organizó Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)	22 de septiembre de 2002
Permanencia en el cargo de Jefe de Gobierno	Consulta ciudadana (telefónica)	GDF	8 de diciembre de 2002

Proceso	Instrumento	Instancia organizadora	Fecha de aplicación del instrumento
Consulta Verde	Consulta Ciudadana	GDF	29 de julio de 2007
Consulta Energética	Consulta Ciudadana	GDF	27 de julio de 2008
Sobre Presupuesto Participativo	Consulta Ciudadana	IEDF, ALDF, GDF y Delegaciones políticas	2011-Actualidad

*Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (DEPC) del IEDF.

1.3.1 Viabilidad de su utilización como complemento en el sistema representativo de la ciudad

El punto central de analizar la viabilidad de los procedimientos semidirectos es reiterar que la utilización de estos no se enfoca en la idea de convertirse en sustitutos de los representativos sino complementarlos. El enfoque que se pretende está orientado al establecimiento de un vínculos de interacción entre gobernados y gobernantes, así como la creación de un régimen de gobierno y un entramado institucional adecuado a las características políticas y de macro-concentración requeridos dentro de un sistema político, teniendo en cuenta que la Ciudad de México es un referente en la materia de participación ciudadana, además de ser sede de los Poderes de la Unión y la capital de la República Mexicana.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX) en su versión 2015, la Ciudad de México es uno de los pocos lugares en el país en donde se muestra la existencia de elementos políticos, administrativos y sociales

aglutinados en la vida política de sus habitantes.⁶⁰ Para poder determinar lo anterior, el estudio toma en cuenta cuatro dimensiones que desde su perspectiva afectan la calidad de vida democrática de un territorio: democracia en los ciudadanos (el involucramiento de la sociedad civil); democracia en las instituciones (su desempeño y hechos que cambian la manera en que se perciben reformas constitucionales o legales, actos de corrupción, etc.); democracia social (la capacidad de generar políticas que aseguren bienestar); y desarrollo económico.

Ciertamente, esta medición nos muestra la existencia de niveles mayores al promedio en el país, también es de percatarse que éstas son menores a los de sus versiones pasadas (2013 y 2014),⁶¹ es decir, los elementos que conforman la situación de la vida democrática, entiéndase, estructuras políticas y comportamientos, se han visto afectados por un contexto de crítica y descontento con las figuras representativas (partidos políticos y gobernantes), además de una pérdida constata de confianza en las instituciones.

Ahora bien, no podemos decir que el sistema democrático se encuentre en una crisis, hablar de una etapa de consolidación sería una apreciación más cercana. En investigaciones recientes, como es la de Mariano Torcal,⁶² se muestra que tanto las democracias de nueva creación como las ya consolidadas sufren de una baja aceptación hacia las instituciones, lo cual sugiere que es poco probable que los sistemas de partido incipientes de las nuevas democracias sean capaces de generar mayores índices de institucionalización al paso del tiempo con las herramientas tradicionales.

Desde esta perspectiva, las prácticas del gobierno semidirecto entran en los marcos de referencia a partir de los cuales se intenta interpretar las contradicciones

⁶⁰ Para mayor información, véase el *Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2015*, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2015. Disponible en: <http://www.idd-mex.org/2015/informes/2015/index.html>

⁶¹ Cfr. *Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2014*, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2014. *Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2013*, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2013. Disponibles en: <http://www.idd-mex.org/2015/informes/2014/index.html> y <http://www.idd-mex.org/2015/informes/2013/index.html>

⁶² Para consultar el estudio véase Torcal, Mariano, "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", en *América Latina Hoy*, España, Universidad de Salamanca, vol.41, 2005.

contemporáneas de la sociedad. En otras palabras, cuando las instituciones reciben una participación política efectiva, éstas tienden a agregar el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas (en este caso ciudadanos), además de estabilizar esta agregación. Por ejemplo, el trabajo mostrado por Bernardo Kliksber en conjunto con el IDB (Inter-American Development Bank) muestra que la utilización de mecanismos participativos genera resultados mayores en el campo social en comparación con los modelos tradicionales.⁶³

El uso de estos mecanismos de participación crea las siguientes ventajas comparativas: a) el apoyo y sentido de propiedad de los servicios públicos que se obtienen a partir del trabajo de colaboración entre una comunidad y el gobierno promotor; b) un aumento en el aprovechamiento de los productos; c) un aumento en la habilidad de seguimiento de las demandas civiles; d) una mejora en la capacidad de los ciudadanos de articular y expresar sus demandas, así como para defender sus intereses; e) constante vinculación entre la comunidad; f) las metas de los proyectos se ajustan a expectativas reales de cumplimiento, dejando de lado elementos discursivos.⁶⁴

De esta manera, no se le está restando cooperación ni interacción al proceso de toma de decisiones, más bien, se sientan las bases de un consenso previo que otorga mayor legitimidad a la cosa pública, incorporando las opiniones y las razones de los actores sociales implicados en las propias determinaciones de un problema.

Ahora bien, la utilización de los mecanismos de gobierno semidirecto tiene mayor probabilidad de éxito siendo un complemento dentro un marco representativo, pues es aquí donde los intereses resultan más apropiados para procesar la intensidad de las preferencias, permitiendo a los ciudadanos deliberar y decidir respecto cuáles son los bienes públicos que se deben garantizar a sus integrantes, en qué magnitud se deben entregar y cuáles son las definiciones estratégicas en la construcción de espacios políticos y sociales. Así, el impulso de un desarrollo participativo favorece

⁶³ Kliksber, Bernardo, "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol.8, núm.21, Venezuela, Universidad del Zulia Maracaibo, 2003 pp. 9-37.

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 9-37.

la correlación entre gobierno y ciudadanos, mejorando la capacidad de control sobre la instrumentalización de políticas primarias y de gobernabilidad local.

El encauce de la participación por medio de las instituciones está directamente relacionada con el desarrollo de un modelo primario de representatividad que da prioridad a la introducción de valores y prácticas sociales. El establecimiento de un estado plenamente democrático transita por el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil que actúan de manera complementaria.

La idea de utilizar procedimientos semidirectos para incentivar la participación de los ciudadanos tampoco pueden ser la panacea a todos los problemas. Pensarlo de tal modo sería erróneo, ya que no podemos negar hechos importantes como la corrupción y las desigualdades sociales; pero a partir de la comprensión de alguna de las fallas que actualmente afectan la consolidación de una democracia de mayor calidad y el establecimiento claro sobre las funciones sociales de cada uno de sus integrantes, ofrece un instrumento de control de las demandas de la sociedad para el desarrollo de nuevas prácticas y políticas públicas que contribuyan a consolidar este régimen de Estado.

La solución de las limitantes del modelo democrático representativo se debe de buscar dentro de los procedimientos de apertura en la toma de decisiones, la coordinación interinstitucional y las diversas esferas de gobierno que conforman dicho sistema. Podemos establecer que los problemas de la representatividad se resuelven dentro de este mismo modelo porque la búsqueda de una sustitución entera no cambiaría los fallos institucionales. He allí la insistencia de obtener incentivos y no sustitutos que permitan fortalecer las múltiples deficiencias.

Asimismo, la legitimización es un elemento esencial dentro del sistema democrático de la Ciudad de México, pero es dentro de un buen manejo del ejercicio público como se obtiene el reconocimiento de un buen gobierno, que no esté basado sólo en la percepción. De tal manera que la introducción de mecanismos participativos no sólo se trata de una oportunidad para explotar el potencial, sino que también una oportunidad para generar equilibrios entre el gobierno y la sociedad civil.

En esta óptica de desarrollo complementario, los mecanismos semidirectos son una oportunidad para acentuar la idea de gobiernos más responsables y comprometidos con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Podemos destacar que la existencia de los contrapesos es fundamental en un funcionamiento que exige un equilibrio de poderes, evitando la existencia de imposiciones del gobierno o de la sociedad. En consecuencia, se logra una participación ampliada, ya que se permite la participación institucionalizada, lo cual a su vez evita tiranía.

Hoy en día es necesaria una reconfiguración de los ideales y las instituciones, es decir, una renovación del rumbo que deben seguir las democracias en la actualidad. Al respecto, Alain Touraine señala que cada época inventa su propia democracia.⁶⁵ De la misma manera, es común que la dinámica democrática se fortalezca. A lo largo de los años el concepto de democracia se ha ido enriqueciendo sustancialmente con la garantía de participación social en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y presupuestos públicos.

En paralelo, estos dispositivos políticos institucionalizados eligen funcionar de una forma estructuralmente coordinada, en otras palabras, es a través de un esquema social orientado a un proceso de descentralización del poder político, sin dejar de lado los elementos básicos de una representatividad. El propósito: construir una relación de fuerzas a través de la organización colectiva, apelando a un principio de derechos humanos.

Sin duda, no estamos ante un fenómeno nuevo. De un tiempo a la fecha, se observa un creciente interés de la sociedad por manifestar su voluntad para intervenir en la toma de decisiones sobre los problemas públicos, generando iniciativas en pro de conseguir sus objetivos y donde la política institucional se convierta en un espacio tradicional de participación.

⁶⁵ Touraine, Alan, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

1.4 Factores que inciden en la implementación de los mecanismos de gobierno semidirecto

El desenvolvimiento de los procesos de construcción democrática e institucional por medio de la implementación del gobierno semidirecto depende de ciertos factores que determinan el cauce que seguirá la participación en la esfera pública. Desde nuestro punto de vista, estos los podemos dividir en dos tipos: a) firmes y b) contextuales. Los primeros son aquellos que se mantienen fijos independiente del proceso determinado. Por su parte, los segundos son los que debido a su naturaleza multifactorial contarán con más o menos elementos dependiendo de la complejidad del asunto a tratar. En este apartado nos centraremos en los primeros.

Un factor principal para entender las dimensiones de los procesos democráticos es el tiempo, pues las actividades del gobierno y la sociedad civil se caracterizan por tener una consistencia temporal, pues gran parte de la participación de éstos se realiza en función de períodos electorales, legislativos o administrativos.⁶⁶ De tal manera, los mecanismos de gobierno semidirecto rompen esa tendencia debido a que surgen en momentos de tensión, por lo cual las autoridades no tienen prevista su realización dentro la agenda pública y deben buscar la manera de agregar tal petición, sin entorpecer el resto de sus actividades, además de lograr coordinar a los actores involucrados.⁶⁷

Por otra parte, la intervención de los ciudadanos dentro la dinámica semidirecta recae en el interés que éstos puedan tener por los temas. La actuación efectiva requiere del acercamiento con las problemáticas y el desarrollo de intereses mutuos que despierten en los mismos una búsqueda de soluciones comunes, ya que muchos de ellos son focalizados.

⁶⁶ En el caso de los ciudadanos cabe aclarar que están menos sujetos a la dinámica temporal de participación, puesto que ellos logran intervenir en los asuntos públicos también por medio de movilizaciones sociales, las cuales pueden estar acotadas a un contexto, pero no a un tiempo exacto.

⁶⁷ El único mecanismo consultivo que establece un tiempo determinado es la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, pero fuera de éste, el resto fluye regulado por el ritmo de desarrollo del contexto, además se desenvuelven según el avance de la discusión sobre del problema.

Paralelamente, cuando las propuestas e iniciativas semidirectas surgen desde las instituciones, la aceptación o rechazo por parte de la sociedad civil depende de la capacidad de las autoridades para mostrar un diseño viable en la planeación y ejecución de los procesos semidirectos, es decir, lograr articular y expresar lo que se pretende al usar este tipo de mecanismos participativos, además de sus implicaciones tras ser utilizados, particularmente en aquellos que tengan un carácter vinculatorio (referéndum, consulta popular y algunas consultas ciudadanas).⁶⁸

Otro elemento a considerar son las posturas extremas que hay en torno a la ampliación de la participación de la sociedad civil en el ejercicio público. Por un lado, hay una línea ortodoxa que piensa que la dinámica social y representativa no necesita ser renovada, mientras por otro, existen grupos que pretenden dar paso a una hiper-masificación del actuar ciudadano y/o una simplificación de los temas. En consecuencia, ambas actitudes pueden generar falsas apreciaciones de lo que son y no son los mecanismos semidirectos. Al respecto, José Woldenberg y Luis Salazar, apuntan que las polarizaciones anulan la existencia de acuerdos y compromisos, atentando en contra de la democracia.⁶⁹

Finalmente, tenemos la incursión de los recursos electrónicos modernos como herramienta de organización política, la utilización de equipos digitales ha permitido dar mayor amplitud y seguimiento al ejercicio público. Debemos dar cuenta de que los nuevos canales de relación están cambiando la estructura de la conversación pública, acortando la brecha entre gobierno y sociedad civil.

Por el momento, las evidencias no auguran un cambio rápido y libre de conflictos en el uso de plataformas digitales. En los ejercicios de Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (2014-2016), su utilización ha mejorado el porcentaje de participación entre la población a través del desarrollo de herramientas creadas por

⁶⁸ El resultado de las consultas ciudadanas no declara una obligatoriedad de ley, aunque la autoridad del Ejecutivo local puede asignarles esa cualidad.

⁶⁹ Salazar, Luis y Woldenberg, José "Principios y valores de la democracia", en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 1, primera edición, IFE, México, 1997.

las mismas instituciones electorales, sin embargo, también ha abierto sospechas sobre el aprovechamiento de sus fallas de control y sanción.

Sin duda el uso de las tecnologías de la información tiene un impacto para conformar y estructurar la conversación y actuación pública para los ciudadanos y las instituciones; no obstante, es importante señalar que su funcionamiento es un reflejo propio de los valores políticos de la sociedad en que son utilizados, de tal manera, su principal cuestionamiento radica en su posibilidad de adaptarse al diagnóstico de los contextos sociales y su acoplamiento a un determinado ámbito político.

CAPÍTULO 2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBIERNO SEMIDIRECTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Es importante señalar que la dinámica de los mecanismos de gobierno semidirecto, en su generalidad opera bajo un sistema democrático, eso significa que sus actividades se llevan a cabo dentro de los límites de la democracia y sus instituciones. De tal manera, debido a que nuestro análisis se sitúa en el interior de la definición de democracia, es preciso detenernos a desarrollarla.

Etimológicamente el término democracia (*demokratía* en griego) refiere a la unión de las palabras *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), en otras palabras, el poder del pueblo. Dentro de esta locución encontramos el reconocimiento de individuos que deciden unirse en forma colectiva a fin de ejercer y organizar el poder político.⁷⁰

Para el desarrollo de nuestro trabajo es preciso partir de su término operativo, es decir, entendiéndola como una forma de gobierno que constituye el poder político proveniente de la voluntad popular. Este concepto es correspondiente con dos condiciones necesarias e indispensables: a) responder a las demandas de una mayoría calificada (voluntad general), y b) estar sustentada en un conjunto de valores (igualdad, libertad, pluralidad).⁷¹ Aunque, cabe aclarar que, como apunta Mauricio Merino, la democracia no se agota exclusivamente en estas dos circunstancias, puesto que también se contempla la incorporación de una variedad de formas de participación por parte de la sociedad.⁷²

Asimismo, dicho sistema está fundado en un conjunto de reglas y procedimientos que permiten regular el funcionamiento y límites al acceso y ejercicio del poder político.⁷³ La existencia de estos marcos legales codifica, preserva y amplía las posibilidades de involucrar a los ciudadanos dentro del ámbito de las decisiones públicas.

⁷⁰ Cfr. Salazar, Luis y Woldenberg, José, "Principios y valores de la democracia", en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 1, primera edición, IFE, México, 1997.

⁷¹ Woldenberg, José y Salazar, Luis, *Ibíd.*, pp.14-44.

⁷² Merino, Mauricio, "La participación ciudadana en la democracia", en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4, IFE, México, 1997.

⁷³ Merino, Mauricio, *Ibíd.*, p. 22.

De acuerdo con lo anterior, un componente esencial de la democracia es el establecimiento de procedimientos que logren determinar cómo se plantean, promueven e implementan las prácticas que se encargan de guiar la voluntad de los ciudadanos, por ello, en un primer momento nos centraremos en explicar el entramado legal existente alrededor de la participación ciudadana, además de ver cómo éste se desenvuelve con el uso de los mecanismos de gobierno semidirecto en la Ciudad de México y con la consulta popular en el ámbito nacional.

Posteriormente, analizamos los puntos centrales sobre el desprestigio del involucramiento ciudadano en el ejercicio público, siendo nuestro elemento de análisis la apertura entre la forma y el contenido retórico político que se le da a la temática.

Buena parte de las investigaciones enfocadas en la participación ciudadana confluyen que es en el ámbito local donde las ideas tienen mayor oportunidad de sobresalir, por ello, en el punto 3 nos damos a la tarea de ubicar los argumentos en los espacios más próximos que conforman a la Ciudad de México. Paralelamente, explicamos desde nuestra perspectiva la capacidad para desarrollar un sentido comunitario que refuerce los valores democráticos en dicho modelo.

Por último, profundizamos en los sujetos e instrumentos que intervienen en los órganos de representación ciudadana y sus funciones de proximidad, para posteriormente terminar con un breve registro de su desempeño, delineando el sistema de participación e interacción entre gobernados y gobernantes.

2.1 La normatividad como cause de la participación

La riqueza de la práctica social constantemente aporta nuevas maneras de incluir la institucionalización de instrumentos que fomenten la participación; el hecho de reconocerla dentro de los límites de la ley nos permite un establecimiento de condiciones básicas para su ejercicio. Ciertamente, hay que tener en consideración el establecimiento de mecanismos que incentiven la participación en un régimen jurídico, es decir, contar con un conjunto de normas que hagan posible incorporar

nuevas formas de participación, con la certeza de la institucionalización, además de las garantías con las cuales se acompañan. Esta dinámica permite la coexistencia con formas de participación de diferente índole, dentro de la lógica de las leyes y reglamentos del lugar en el que desenvuelven, en el diseño de los espacios y los instrumentos pre-existentes, lo que podríamos llamar las reglas del juego. Respecto a esto, Alicia Ziccardi indica que dichas reglas deben estar basadas en el respeto mutuo de los actores y también en el reconocimiento de otras formas de participación social autónomas.⁷⁴

El marco normativo sobre la participación ciudadana en los estados de la República Mexicana resulta ser dispar respecto uno de otro, ya que no todos tienen una reglamentación propia, y las existentes tienden a variar acorde al territorio; por su parte, la Ciudad de México es uno de los lugares que cuentan tanto con leyes reguladoras de la materia, además de leyes secundarias que si bien no legislan directamente la temática son de utilidad al momento de sistematizar otros aspectos afines.

La principal legislación en la materia se encuentra en LPCDF mientras que sus coadyuvantes son la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LTAIPRC-CDMX), así como la Comisión de Participación Ciudadana. El simple reconocimiento de la legalidad nos da una señal de que el tema ha adquirido tal relevancia en el ámbito local que ha sido necesario ser reglamentada. De la misma manera, la presencia de una comisión de participación indica una importancia en el poder legislativo.

Paralelamente, en nuestro sistema democrático las reformas de gran impacto en los últimos años han permitido avanzar en la búsqueda de mejoras en el ámbito de la oferta de la representación. El aumento en los derechos político-electorales durante las reformas del 2014, en donde se introdujeron la regulación de las consultas

⁷⁴ Ziccardi, Alicia, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local*, México, COMECSO, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004, pp. 249-257.

populares e iniciativas de ley ciudadanas, además de las candidaturas independientes, paridad de género y reelección de candidatos.

La existencia de espacios de participación ciudadana y los instrumentos que permiten que sea efectiva, tienen como condición básica para su desarrollo una ampliación de las libertades y una coexistencia institucional, las cuales tienen por objeto regular procedimientos, convocatorias, organización, desarrollo y resultados. Asimismo, el hecho de sentar fundamentos presupone un vínculo circunscrito a la construcción de una sociedad con valores ético-políticos que sustancien la discusión pública institucionalizada; así la LPCDF enlista (sin definir) 11 principios en los cuales se sientan las bases de la participación, los cuales son: democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición cuentas, y derechos humanos.

Desde la perspectiva adoptada podemos establecer que el encauce de la participación en los mecanismos de gobierno semidirecto se ha establecido en tres sentidos. El primero de ellos en las figuras de tipo consultivo, en donde podemos ubicar al plebiscito, el referéndum y la consulta ciudadana. Por su parte, el segundo se basa en la propuesta de modificación en leyes, en el cual podemos ubicar a la iniciativa popular. Mientras tanto, el tercero se encomienda más al trabajo de herramientas de cooperación en procesos de evaluación, en concreto, la red de contralorías ciudadanas.⁷⁵

La primera categoría busca la generación de consensos internos sobre cuestiones que suponen un interés social o comunitario, y que además se centran en la discusión o aprobación; por tal razón, y por estar basada en la LPCDF y la LTAIPRC-CDMX, su institucionalidad resulta por demás flexible.

⁷⁵ Existen mecanismos que en esencia fueron concebidos para desempeñar un trabajo de colaboración como lo son la rendición de cuentas, difusión pública, audiencia ciudadana y recorridos del Jefe delegacional, sin embargo, estas figuras han sido sumamente descuidadas en el ejercicio participativo, por tal, sólo nos hemos quedado con la red de contralorías ciudadanas por estar mayormente desarrollada, además de tener un funcionamiento regulado que va más allá de la LPCDF.

Los referentes legales del segundo grupo son los mismos que el del primero, pero en este caso, su distinción yace en que la participación de los ciudadanos se enfoca exclusivamente en la creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos. Asimismo, el poder decisión no queda en el juicio de los ciudadanos sino en el de la ALDF.

Por su parte, la regulación de la tercera agrupación, al constar de acciones de carácter conjunto, tiene una mayor cantidad de normas secundarias. Entre los que se encuentran el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal; la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal; el Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal; y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En esta óptica, el académico Álvaro Portillo considera que las experiencias aplicadas indican que la institucionalización de estos instrumentos de participación debe realizarse con la mayor economía de normas. Las heterogeneidades de la sociedad y la riqueza de la práctica permanentemente están aportando tantas fórmulas que es imposible preverlas todas.⁷⁶ Por lo tanto, un adecuado reconocimiento político-legislativo es aquel que sepa definir un conjunto pequeño y general de reglas que hagan posible incorporar nuevas situaciones, con las certezas que brinda la institucionalización y las garantías que deben acompañarla.

No obstante, más allá de institucionalizar las demandas sociales hay una latente necesidad de mantener una movilización política constante. De ahí la cuestión a establecer, que si bien la creación de canales institucionales y el avance en la legislación (incluidas las reformas secundarias) encargada de regular la participación es considerado un paso importante, además de una condición necesaria para lograr consolidar el sistema democrático, también es cierto que el reconocimiento dentro el ámbito de la legalidad es insuficiente, pues el

⁷⁶ Portillo, Álvaro, "Normas y cauces institucionales de la participación", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local*, México, COMECOSO, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004, pp. 106-114.

asentamiento de algunos valores como el de la participación de forma ampliada, deben ser redefinidos desde el ámbito de las experiencias y el entendimiento de los procesos de gobernanza.

2.1.1 Limitaciones del diseño de los mecanismos semidirectos en la Ciudad de México

Previamente hemos establecido como los mecanismos de gobierno semidirectos ofrecen una gama de oportunidades para fortalecer el sistema político representativo de la Ciudad de México, pero también, debemos reconocer la existencia de limitantes en su diseño nacional y local, las cuales pueden afectar su desempeño. Esto se debe en gran medida a que el discurso sobre la participación previo a los años 2000, no tenía las bases de un proyecto concreto, sino que era sólo un símbolo. Esta abstracción fue ocupada para aglutinar las ideas de cogestión entre ciudadanos y gobierno, no obstante, carecía de un efecto legal y herramientas administrativas de legitimidad política. A pesar de buscar una reestructuración en el modo en que se manejaba la poca participación de la sociedad durante la época del Departamento del Distrito Federal. En los primeros años del gobierno perredista, esta dinámica continuó sin cambios respecto a su etapa anterior y las relaciones verticales entre el Jefe de Gobierno y los Delegados se mantuvieron; ciertamente, éstas se han acortado pero aún están presentes.

Por ello, es parte fundamental del gobierno la creación de condiciones mínimas para ampliar los espacios de participación. De alguna manera podemos decir que se han intentado con formas institucionalizadas que van del ámbito local hasta el federal, no obstante, su proceder suele ser limitada pues en los hechos prevalecen las restricciones en los procesos, así como una mala definición de los mismos. En razón de esto, la forma en la cual está configurada la organización del gobierno, afecta la presencia de la participación por parte de la sociedad civil. Así, la viabilidad y eficacia con la que se ejecuten las experiencias participativas dependen en gran medida de la disposición de los funcionarios en los diferentes grados, es decir, de

qué manera logran llevarse a cabo en las instancias de intermediación en donde se ejecuten los procesos técnico-normativos.

La resistencia de un equipo de gobierno por la dificultad de conjugar los tiempos y las visiones normativas con una lógica social, puede complicar el estado de un mecanismo de gobierno semidirecto. El caso más claro se encuentra en la iniciativa ciudadana. Ya que aun siendo aprobada, esta iniciativa puede quedar a la deriva en el Congreso por no poseer un carácter preferente,⁷⁷ puesto que no existe un plazo en el cuál deba ser discutida o aprobada, en otras palabras, no hay una obligatoriedad por parte del Congreso para determinarla y, en consecuencia, podría quedar en reserva en alguna Comisión.

Para ejemplificar este punto, podemos mencionar que durante los últimos 4 años (2013-2017) se han presentado y ratificado por el Instituto Nacional Electoral (INE) 6 iniciativas ciudadanas, de las cuales sólo prosperó una: «ley 3de3» (sic). De las 5 restantes, una fue dictaminada como no procedente en el año 2013,⁷⁸ tres tienen el estado de pendiente en Comisiones del Senado y una en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas que fueron turnadas a Comisiones son las siguientes: 1) Iniciativa para realizar cambios constitucionales para implementar las figuras de segunda vuelta electoral y revocación de mandato (2014). 2) Iniciativa para reconocer a la familia como principio guía de en el diseño, ejecución y evaluación de las leyes, programas y políticas públicas de los tres órdenes de gobierno y los poderes de la Unión, además, del reconocimiento del derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, tal y como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos (2016). 3) Iniciativa para la creación de una Ley General de Cultura que busque regular y coordinar a todos los órdenes

⁷⁷ Una iniciativa preferente establece que cada iniciativa será discutida y votada por el Pleno de la cámara de origen en un plazo no mayor a 31 días naturales. Si al término de este plazo no se ha discutido o votado, ésta deberá ser el primer asunto a abordarse en la siguiente sesión del Pleno, y de ser aprobada o modificada tendrá que ser turnada a la cámara revisora, en donde tiene que ser discutida y revisada en el mismo plazo que la cámara de origen. Para conocer más sobre la iniciativa preferente véase Art. 71, apartado IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ En marzo de 2013 se promovió la «Iniciativa para que el Estado garantice el acceso libre a Internet» (sic), durante el mismo mes ésta fue dictaminada en sentido negativo por el Senado y posteriormente ratificada en el Pleno.

de gobierno para la conservación del patrimonio cultural (2016). 4) Iniciativa para reconocer el derecho a la familia y al matrimonio entre un hombre y una mujer. (2016).⁷⁹

Una vez recibida una iniciativa, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores o Diputados es quien decide a qué Comisión es turnada la petición para su estudio y dictamen, puesto que las Comisiones dictaminadoras en el tema son las que deciden acordar la organización y el método de trabajo para la resolución y dictamen correspondiente, sin embargo, notamos que cada una de estas iniciativas fue turnada a su respectiva Comisión y han permanecido allí desde entonces.

Otra de las complicaciones que afectan el actuar de un mecanismo de gobierno semidirecto es la confusión en sustancia de la procedencia y expectativas de las consecuencias posteriores a su aplicación, especialmente si el resultado es vinculante, como es el caso de la consulta popular (alcance federal), plebiscito y consultas ciudadanas que se les asigne tal carácter (ámbito local). Por ejemplo, en el caso de la consulta popular en su apartado de seguimiento y vinculación se menciona que el resultado será efectivo durante los tres años siguientes, pero no especifica si son a partir del día de la elección, del día en que se da a conocer la validez del resultado o el día en que el resultado sea de conocimiento de la Suprema Corte.⁸⁰ De la misma manera, esto ocurre si se intenta impugnar la consulta, debido a que el recurso de apelación actúa sobre el informe del Consejo General del INE, y no directamente sobre el mecanismo en sí.⁸¹

Así, los propios partidos políticos a través de sus legisladores se han encargado de entorpecer su aplicación, e incluso llegan a causar confusión entre los mismos redactores. El sólo manejar la democracia en términos teóricos, sin tomar en cuentas la implicación en la realidad, resulta poco útil, ya que seguir ese camino reduce la participación a un simple valor decorativo, cargada de simbolismo (un

⁷⁹ Para ver detalles de cada una de las iniciativas, su estado actual y el número firmas con la cual fue respaldada, véase *Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación*.

⁸⁰ Cfr. Capítulo IV, Art. 65 de la Ley Federal de Consulta Popular.

⁸¹ Cfr. Capítulo V, Art. 66 de la Ley Federal de Consulta Popular.

elemento importante) pero carente de un catálogo de derechos, situación que impide la aportación y compromiso en alternativas de solución.

Cuando se habla de mecanismos de gobierno semidirecto hay que tener en consideración la existencia de restricciones en ciertos temas. Las materias de carácter tributario, fiscal o de egresos de la Ciudad de México quedan restringidas de cualquier mecanismo semidirecto, asimismo, el referéndum y la iniciativa popular no pueden incluir lo referente al régimen interno de la Administración Pública local; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; además de la regulación interna de los órganos de la función judicial de la Ciudad de México.

Para ejemplificar mejor este punto retomaremos el caso sobre las propuestas de consulta popular realizadas por los partidos MORENA y PRD sobre la reforma energética, del PRI respecto a la reducción de diputados plurinominales, y del PAN acerca del aumento al salario mínimo. Si bien estos casos son federales, un breve análisis de ellos nos deja ver algunos escenarios posibles para el accionar en un ámbito local.

En las tres solicitudes emitidas por los partidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las determinó como improcedentes, en virtud de que éstas pretendían someter temas no permitidos en la ley, pues éstas se enmarcaban en las restricciones que establece la Constitución federal en su artículo 35.⁸² En el caso del PRD y MORENA porque entraban en las restricciones sobre los ingresos y gastos del Estado, misma determinación para el caso del PAN. Por su parte, el PRI además se enfocaba en cuestiones electorales, las cuales también están restringidas.

En este orden de ideas, el rechazo de las consultas por parte de la SCJN es consecuencia de la falta de conocimiento de los partidos acerca de lo que conlleva su realización. Por un lado, el peso en los legisladores que redactaron una mala disposición jurídica del mecanismo en sí, y en la misma Constitución, además de la

⁸² Cfr. Artículo 35, fracción VIII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

existencia de una deficiente ley en la materia. Por consiguiente, se establecieron numerosas restricciones y una vaguedad en lo que implicaría un efecto vinculante si la votación llegara a ser favorable.

Por otra parte, el lenguaje juega un papel importante en la elaboración de un mecanismo de tipo consultivo, pues validar procesos complejos a un sí o un no, resulta una tarea por demás difícil dado que se reducen problemas complejos a una sola pregunta y una respuesta. Sobre el punto, Mario Amparo Casar indica que al retomar el caso de la propuesta de los partidos de izquierda, no es lo mismo preguntar “¿Estaría usted de acuerdo en que se privatice la industria energética y se venda Pemex?” que “¿Estaría usted de acuerdo en que los sectores público y privado unan esfuerzos para la extracción y producción de hidrocarburos y así aumentar la renta petrolera siempre y cuando se mantenga la propiedad del petróleo en manos de los mexicanos?”⁸³

Cuando el PRD redactó su pregunta, su cuestionamiento fue poco claro y difícil de entender: “¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?” De forma similar resultó la hecha por Acción Nacional: “¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un salario mínimo para cubrir la línea de bienestar fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social?”

En ambos casos, más allá de transgredir los ingresos y gastos públicos, las preguntas resultan difíciles de interpretar para la mayoría de los electores. Por su parte, la idea del Revolucionario Institucional de reducir el número de representantes plurinominales no tenía problema en cuanto lenguaje, pero sí en sustancia al tratarse de asuntos en materia electoral.

Los temas de consulta propuestos por los partidos políticos resultan debatibles en cuanto a trascendencia y/o aplicación, pero en los medios electrónicos tuvieron buena recepción por parte de los ciudadanos; de tal modo, habría que distinguir

⁸³ Casar, María Amparo, “Consulta popular, ¿tercera vía?”, *Excélsior Opinión*, 31 de julio 2013.

entre los temas aplicables y los que son sólo una muestra de propaganda. Este mecanismo que originalmente es pensado para que los ciudadanos hagan contrapesos a las decisiones de la clase política, poco a poco pierden su esencia, paralelamente, han sido los partidos políticos quienes se han apropiado de su uso.

Aunque este tipo de ejercicios debe realizarse con ciertos parámetros para que realmente contribuyan al desarrollo de las directrices por la cuales fueron concebidos, también estas mismas pueden representar complicaciones técnicas para los ciudadanos, por ejemplo, en el caso de la consulta popular. Resulta común que los partidos políticos se impongan sobre la sociedad civil, aprovechando la estructura, acceso de los medios y disposición de recursos, pues muchas de las propuestas emergidas desde la sociedad se quedan en intentos porque los requerimientos para convocar son difíciles de alcanzar para los ciudadanos.

En la Ciudad de México existen 3 maneras para que la sociedad civil pueda convocar a plebiscito, referéndum o iniciativa popular. Para practicarlas es necesario contar con al menos uno de los siguientes procedimientos: 1) Tener el equivalente al 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, es decir, alrededor de 30000 personas.⁸⁴ 2) El 10% de los Comités Ciudadanos.⁸⁵ 3) Al menos 8 de los Consejos ciudadanos delegacionales.⁸⁶

Asimismo, en el caso del referéndum llama la atención que cualquiera de los integrantes de la Asamblea Legislativa puede convocar a su realización, y será por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes el resolver si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.⁸⁷ En otras palabras, aunque se lograra cumplir con el requisito de porcentajes, la decisión final

⁸⁴ La lista nominal de la Ciudad de México: es de 7,373, 127. De acuerdo con la Estadísticas del padrón electoral y lista Nominal de electores con corte del 7 de abril de 2017. El porcentaje exacto para convocar a plebiscito, referéndum o iniciativa con corte del 7 de abril de 2017 sería de 29,492 personas.

⁸⁵ El número total de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos es de 1812 (conformado por 1764 colonias y 48 pueblos originarios) de acuerdo con la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2016. El número necesario para convocar plebiscito, referéndum o iniciativa popular debe ser de 181 Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos.

⁸⁶ Cada Delegación cuenta con un consejo, es decir, se requiere el apoyo de la mitad de ellos.

⁸⁷ Cfr. Artículo 30 de la *LPCDF*.

dependerá exclusivamente de la Asamblea; restándoles importancia a otros actores.

En suma, las garantías de algunos derechos alcanzados, en ocasiones resultan insuficientes debido a que éstas se ven rebasadas por diversas deficiencias en la configuración del diseño; de tal manera, la consideración dentro de un cuerpo legislativo no necesariamente se traduce en su pleno uso, pues durante el ejercicio de gobierno los encargados de encaminar las demandas civiles encuentran tarea difícil la transformación de una retórica partidaria a políticas e instrumentos.

2.1.2 La participación ciudadana desvirtuada

Cuando se intenta fortalecer un sistema democrático por medio de la participación activa de las personas, el principal cuestionamiento radica en lo referente al ciudadano y su condición de desprestigio. Esto con base en el argumento sobre el involucramiento de que la voluntad de la sociedad en las decisiones de gobierno puede ser perjudicial en lugar de benéfico; en tanto llegan a predominar elementos nocivos en la calidad de sus integrantes, su disponibilidad de involucramiento, la coacción por marcos clientelares y la poca efectividad del sistema de sanciones de estos hechos.

Los argumentos del primer punto son principalmente encaminados en dos sentidos. El primero de ellos está relacionado con las aptitudes de los ciudadanos para relacionarse con temas que involucran un conocimiento técnico, mientras el segundo, refiere la comprensión de consecuencias que se pueda tener una vez tomada una decisión, es decir, tratar el tema con la debida importancia de sus implicaciones y no hacerlo de manera trivial. Estos dos puntos los podemos centrar en la capacidad de actuación del ciudadano.

Varias investigaciones sobre cultura política realizadas en los años 80's presentaban que el ciudadano informado representaba una expresión minoritaria en

las sociedades occidentales.⁸⁸ Ciertamente, las condiciones de esos estudios han cambiado en alguna medida, no obstante, a pesar del incremento educativo y un mayor acceso a la información, aún es posible localizar que el tiempo, las energías y la intensidad participativa son recursos limitados y ejercidos de manera muy desigual por los ciudadanos. Conforme a lo referido en el capítulo anterior, esto repercute directamente en la manera en que los ciudadanos se pueden movilizar con un grado mayor de efectividad.

Por otra parte, muchos de los detractores del involucramiento del ciudadano se basan en que al momento de ampliar la participación no se contempla la complejidad técnica de temas donde se requiere de mayor conocimiento, pues conceder tal fuerza política y de decisión a la sociedad requeriría de un margen mínimo de noción. Asimismo, el poco desarrollo de estrategias que permitan reforzar el factor asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado y generar una cultura de participación.

De acuerdo a lo mencionado previamente, los recursos basados en incentivos permiten canalizar el conocimiento, dejando su marco de actuación en expectativas reales que asociasen a los ciudadanos con el gobierno para reducir la brecha de comprensión entre ambos actores; siempre y cuando las decisiones no sean ocupadas para servir a intereses particulares, lo cual nos lleva a tratar nuestro siguiente punto que refiere a la coacción de la participación.

De la etapa de desarrollo de la opinión a la de decisión, existen cuestiones que moldean y sentencian las condiciones en las que se participa. El clientelismo es una de las formas más recurrentes dentro de las prácticas políticas, y por medio de él se logra influir a aquellas de carácter civil. Por tal razón, el acto de participar en la transmisión del poder político se convierte en acciones de imposición.

⁸⁸ Para conocer algunas de las investigaciones de cultura política durante esta etapa, véase, Inglehart, Ronald, "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 4, diciembre, 1988. Almond, Gabriel y Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*, Little Brown and Company, 1980. Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989. Para enfocarse en el caso mexicano, véase Alducín Abitia, Enrique, *Los valores de los mexicanos*, Fondo Cultural Banamex, México, 1991.

Cabe resaltar que este tipo de expresión no es necesariamente el resultado de la falta de una cultura cívica, sino que responde a la mala ejecución de ejercicios similares, lo que provoca que algunos ciudadanos prefieran cambiar su participación por una atracción menor, y atiendan a incentivos materiales inmediatos en una lógica de política útil. Así, este tipo de arreglos asimétricos se consideran mayormente beneficiosas del individuo.

En esta relación de intercambio ciertos actores usan sus propias influencias y recursos para proveer de protección o beneficios al resto de sus integrantes. Este hecho se basa en el control diferencial que los actores tienen sobre el acceso y flujo de recursos de la sociedad; aunado a la falta de consecuencias penales y/o administrativas por este tipo acciones o ante la presencia de irregularidades. De tal manera, en muchos casos nos encontramos con un sistema que en vez de privilegiar la participación, favorece las condiciones para el surgimiento de prácticas clientelares pertenecientes a un sistema que afecta a la búsqueda de bienes comunes.⁸⁹

El director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Joan Font, menciona que las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre el tema del involucramiento de la sociedad en el mundo contemporáneo confirmaban que, ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión minoritaria en las sociedades occidentales.⁹⁰ En este sentido, la participación tenía un papel secundario, debido a que existía indiferencia por los temas públicos y el rol de la sociedad se limitaba al de espectador ante la falta de un interés ciudadano real; por lo tanto, resulta prudente revisar su desarrollo en los ámbitos locales, pues una función permanente que vaya más allá del voto en su carácter de herramienta electoral, se debe retroalimentar con el carácter y el compromiso que tenga el ciudadano con la democracia.

⁸⁹ Auyero, Javier. *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004, p.18.

⁹⁰ Font, Joan, "Participación ciudadana y decisiones públicas; conceptos, experiencias y metodologías", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local*, México, COMECSO, IIS UNAM, 2004, p.22.

Los altos índices de abstencionismo, muestran desconfianza, apatía y desinterés por involucrarse en los procesos de gestión pública. De tal manera, es conveniente analizar los resultados de los mecanismos de participación hasta ahora utilizados en la Ciudad de México; esto con la finalidad de evaluar qué tan representativos fueron estos procesos de acuerdo a su porcentaje de intervención.

Tabla de los procesos participativos de la Ciudad de México 1993-2016

Proceso	Instrumento	Año	Lista nominal	Participación	%
Reforma política del Distrito Federal	Plebiscito	1993	4 415 403	321 837	7.2
Aplicación del horario de verano	Consulta ciudadana (telefónica)	2001	6 352 203	318 204	5
Aumento a la tarifa del metro	Consulta ciudadana (telefónica)	2001	6 352 203	47 835	0.75
Construcción de segundos pisos	Plebiscito	2002	6 636 261	420 536	6.6
Permanencia en el cargo de Jefe de Gobierno	Consulta ciudadana (telefónica)	2002	6 500 000	691 610	10.6
Consulta Verde	Consulta Ciudadana	2007	7 199 000	274 500	3.8

Proceso	Instrumento	Año	Lista nominal	Participación	%
Consulta Energética	Consulta Ciudadana	2008	7 320 170	826 028	1.1
Sobre Presupuesto Participativo (primera)	Consulta Ciudadana	2011	6 570 932	143 177	2.1
Sobre Presupuesto (2017)	Consulta Ciudadana	2016	7, 342, 036	746, 221	11

*Elaboración propia a partir de datos de la Estadística de participación ciudadana: Instrumentos de participación ciudadana, cooperación y redes de apoyo en el Distrito Federal, realizado por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (DEPC) del IEDF.

Es frecuente que durante el desarrollo de los procesos tanto electorales como participativos, éstos tiendan a perder protagonismo ante figuras y sucesos referentes a la abstención y pleitos políticos, restándole importancia a las experiencias participativas, otorgándole una mayor cobertura a la indiferencia, el desapego a la política y la incredulidad.

El alto porcentaje de ciudadanos que optan por el abstencionismo es una muestra de debilidad democrática y de la desconfianza hacia los procesos de participación; de igual manera que el desencanto frente a las instituciones y el mecanismo participativo o la temática. En este sentido, podemos afirmar que la simple aplicación de un mecanismo de tipo consultivo no garantiza que la población apoye la demanda.

Por último, nos encontramos con una paradoja en el proceso que tratamos, por un lado tenemos que la participación puede resultar baja. Por el otro, las instituciones electorales tienden a resaltar más el proceso de votación que la información

referente a dicho proceso. Aunque la calidad democrática de este ejercicio no necesariamente tiene que estar dado por el grado de participación. En otras palabras, se ha favorecido el incremento numérico sobre la calidad de debate que pueda generar para los ciudadanos.

En suma, uno de los principales referentes de problemas en la estructuración de la participación se encuentra también en los ciudadanos. No obstante, los avances en este tema nos dan la opción de no dar marcha atrás, ni tampoco de eludir su ejercicio. De tal manera, la pregunta crucial en este punto no sería si el ciudadano está preparado para recibir una ampliación de los derechos de involucramiento sino qué hace falta para poder aplicarlos, o hasta qué punto es posible su realización de acuerdo a los términos actuales de nuestro sistema político.

2.2 Indicadores para un modelo de representación semidirecto-local

La importancia que ha adquirido el actuar ciudadano en el sistema democrático nos ha llevado a una búsqueda de opciones para ampliar el debate en los temas públicos. Sin embargo, con el fin de hacerlos mediáticos y visibles ante la perspectiva masiva, además de la búsqueda de resultados inmediatos, estas iniciativas en ocasiones se desvían de las cuestiones de fondo. Por tal razón, la ejecución de las experiencias participativas más que ampliar su espectro lo reduce por la mala concepción o adaptación de modelos no aplicables.

Los procesos de participación son por definición esferas de conflicto pero también ofrecen la posibilidad de negociación e interacción entre diferentes actores sociales. A partir del análisis hecho por Nuria Cunill,⁹¹ notamos que la implementación de los mecanismos semidirectos se desarrolla de mejor manera en el campo de la representación, puesto que los representantes políticos reducen su capacidad de intervención en los procesos donde son debatidos los valores sobre los cuales se

⁹¹ Cfr. Cunill, Nuria, "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local*, COMECSO, IIS UNAM, México, 2004, p.60.

estructuran los servicios y se asignan los recursos, otorgándole un rol más importante a los ciudadanos.

La búsqueda de un modelo participativo aspira a utilizar la representatividad con la finalidad de generar capital social y desarrollar sujetos autónomos (que sean capaces de establecer sus demandas de manera colectiva), centrándose en la dinámica de identidades grupales de cada sitio. Por este motivo, un buen diseño participativo engloba los diversos campos de representación de la sociedad. Por lo tanto, la cuestión es que no se puede contribuir a un diseño de participación con una visión minimalista de los temas concernientes con amplitud, por lo menos no bajo condiciones donde no es posible estimar la incertidumbre total del interés temático, condiciones socioeconómicas, forma territorial y conformación de sus actores públicos y autoridades de gobierno.

El cuadro de actuación en el ámbito de la participación es una construcción que debe responder a la propia ingeniería institucional correspondiente al marco de aplicación que vaya dirigido, el cual puede ir desde el ámbito nacional hasta el local; pero es en este último en donde la práctica social tiene mayores probabilidades de destacar, pues los mecanismos que promueven la participación cobran relevancia e impacto entre sus integrantes.

Es cierto que los ciudadanos no tienden a ser homogéneos pues su presencia se expresa de diferente manera,⁹² por ello, consideramos necesario empezar desde el espacio local, con la finalidad de reducir –en la medida de lo posible- elementos de separación territorial, y partir de condiciones más o menos similares. En el caso de la Ciudad de México, tenemos los ejemplos del barrio, la colonia y/o pueblos. En estos sitios es en donde los ciudadanos acceden a condiciones, bienes y servicios de manera relativamente análoga. Se estimula la agregación de los espacios sobre los que se ejerce la participación, reduciendo el factor distanciamiento de las personas que conforman estas áreas, apelando a un sentimiento de pertenencia. Si

⁹² Debemos entender a la sociedad como un conjunto complejo de interacciones diferentes, ciertamente no es homogénea pero desde nuestra perspectiva admitimos que tampoco tiene que serlo, aceptar ese hecho nos haría retroceder en el entendimiento de la participación, puesto que el reconocimiento de la otredad es un elemento central dentro de la materia.

bien cada uno tiene características y racionalidades en lo individual, es indudable que también las asumen de manera compuesta, ya sea en grupos u organizaciones.

De tal manera, el territorio local forma parte de la dimensión social más próxima de los habitantes de un territorio. Un modelo local resulta apropiado para la participación de la sociedad en términos de fluidez puesto que facilita los criterios de asignación de recursos y la definición de prioridades. Paralelamente, el reconocimiento de las estructuras básicas, particularmente el caso local nos permite identificar con mayor facilidad la calidad de vida que poseen sus integrantes.

Indiscutiblemente los procesos semidirectos operan en la lógica de la democracia representativa para reformar o ratificar actos consultivos, legislativos o casos de cogestión/colaboración. Cada uno de estos responde a un modelo congruente en un sistema de representación política.

Los mecanismos de gobierno en su modalidad consultiva (referéndum, consulta ciudadana, plebiscito e iniciativa popular) en un funcionamiento local tienen la finalidad de comprometer a los ciudadanos en decisiones concretas de problemas importantes de su entorno más cercano, facilitando la interacción.⁹³ Ésta se puede presentar en las modalidades: solamente vecinos, o entre ciudadanos y gobierno.

Por su parte, en el caso de la red de contralorías ciudadanas su principal aportación es el establecimiento de una cultura de la transparencia, haciendo de conocimiento la distribución de los recursos públicos. Asimismo, estos tienen la capacidad de participar en las decisiones de los órganos colegiados de la administración pública de la Ciudad de México, y en caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.⁹⁴ Este mecanismo no está supeditado a la participación en comunidad ya que se puede ser partícipe a título personal, sin embargo, también funciona a manera de complemento en las

⁹³ Para ejemplificar esto en el capítulo 3 se hablará del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

⁹⁴ Cfr. Artículo 65 de la *LPCDF*.

consultas, al dar conocimiento del gasto público en algún rubro de su interés o para dar seguimiento a proyectos salidos de la comunidad.

Las experiencias previas en el uso de mecanismos de gobierno semidirecto nos indican que la participación unilateral no logra trascender por sí sola. Por tal razón, es necesaria la intervención de los representantes en conjunto con los ciudadanos. Si el trabajo proviene sólo de los políticos, no podríamos hablar propiamente de una participación sino más bien de una imposición.

Generalmente los mecanismos participativos son instrumentos que se intentan experimentar en un ámbito nacional, no obstante, eso no imposibilita que se utilice en espacios reducidos (local, vecinal, comunitario). En esta óptica, las instancias que se establezcan deberían conducir a una participación virtuosa; por supuesto, se entiende que este tipo de procesos no son inmediatos y llevan tiempo para su construcción, su éxito depende en gran medida de diseños y un modelado de aprendizaje social.

2.3 Órganos locales de representación ciudadana

Los órganos de representación ciudadana son las unidades utilizadas para canalizar la organización de los habitantes de la CDMX; se encargan de generar procesos de interrelación entre ellas mismas, así como con las diferentes agrupaciones de gobierno de la Ciudad de México. Dentro de la lógica de conformación local, la LPCDF considera la existencia de 4 formas de organización local. Son las siguientes: Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano, Consejo de los pueblos, representantes de manzana.

El Comité Ciudadano es el órgano designado para representar a la población en una colonia durante tres años; en ésta sus integrantes establecerán relaciones de colaboración entre vecinos de acuerdo a su determinación territorial, con el fin de contribuir a solucionar problemas de interés general.⁹⁵ Está integrado por nueve

⁹⁵ Cfr. Artículo 93 de la LPCDF.

ciudadanos, conforme a los resultados de la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (ECCyCP), asignación de cinco integrantes de la fórmula ganadora y dos del segundo lugar, los siguientes lugares son ocupados por una persona de las fórmulas con mayor número de votos, hasta llenar el número necesario.⁹⁶ La realización de su trabajo es por medio de 10 coordinaciones que responden a puntos generales que supondrían ser del interés común de cada colonia: 1) Desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones. 2) Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. 3) Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo. 4) Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos. 5) Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica. 6) Fomento a los Derechos Humanos. 7) Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información. 8) Seguridad Ciudadana y Prevención del delito. 9) Equidad y Género. Además de una Coordinación Interna.⁹⁷ No obstante, si el mismo comité requiere la creación de otra coordinación puede hacerlo con la finalidad de atender situaciones en la colonia.

Por su parte, el Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios en los que se mantiene tal figura conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.⁹⁸ Su funcionamiento y estructura sigue un modelo similar al del Comité Ciudadano,⁹⁹ su principal diferencia radica en el respeto por la autoridad tradicional y el papel determinante que juega en la toma de decisiones de la comunidad, siguiendo los mecanismos que ellos mismos han definido a través de sus costumbres.

En cuanto a los representantes de manzana, son los ciudadanos los que elegirán a un representante por cada una de las manzanas que integren la respectiva

⁹⁶ La única excepción para que los Comités Ciudadanos no se conformen por nueve integrantes se presenta cuando sólo se registró una fórmula en la colonia, en cuyo caso, el comité se integrará por los cinco miembros de dicha fórmula.

⁹⁷ Cfr. Artículo 127 de la LPCDF.

⁹⁸ Cfr. Artículo 141 de la LPCDF.

⁹⁹ Aunque el funcionamiento es básicamente el mismo que el de un Comité Ciudadano, éste posee dos peculiaridades: 1) La Coordinación Interna es sustituida por una Coordinación de Concertación Comunitaria. 2) La organización de los Consejos de los Pueblos se realizará a iniciativa de la autoridad tradicional, la que podrá convocarlos para sesionar.

colonia.¹⁰⁰ Su importancia radica en ser el actor más próximo entre vecinos, pues se eligen en razón de uno por dicha área territorial, en otras palabras, estos constituyen el primer eslabón de la cadena representativa, por tal razón, tienen la responsabilidad de recoger las demandas y peticiones de sus vecinos para ser presentadas ante el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo correspondiente, además de trabajar en conjunto para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales y los servicios o actividades del gobierno, y emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo.

Por último, los Consejos Ciudadanos delegacionales son los órganos que atienden y canalizan las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran cada demarcación territorial en las que se divide la Ciudad de México.¹⁰¹ Se puede catalogar como una instancia de carácter consultivo puesto que fungen de intermediario entre los Comités Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 Delegaciones de la Ciudad de México;¹⁰² constituyen el espacio de representación ciudadana más cercano al gobierno delegacional. Está integrado por el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos, el coordinador de concertación comunitaria de cada Consejo del Pueblo, la autoridad tradicional respectiva y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas que trabajan en la Delegación. Sus atribuciones se encuentran relacionadas con los programas y políticas que se aplican en la Ciudad de México, de la misma manera que en la demarcación territorial correspondiente.

En su conjunto, vemos que los órganos locales de representación ciudadana buscan una vinculación en diferentes espacios (social, comunitario, vecinal y territorial), es decir, son elementos relativamente autónomos estructuralmente uno del otro. No obstante, su éxito depende de la coordinación que logren tener entre sí. Esta perspectiva parece fundamental para la comprensión de la inclusión política de los

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 136 de la LPCDF.

¹⁰¹ Cfr. Artículo 235 de la LPCDF.

¹⁰² Las organizaciones ciudadanas son aquellas asociaciones civiles que están registradas ante el IEDF, y cuyo ámbito de actuación está vinculado a los intereses de una de las colonias de la Ciudad de México, enfocada en el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer su cultura ciudadana.

individuos, ya que la organización ha sido un componente fundamental en el fortalecimiento del sistema político y en la definición del uso de la sociedad civil. Esto es particularmente importante cuando damos cuenta que la capacidad de los individuos y grupos sociales que conforman la Ciudad de México resultan insuficientes de manera aislada. De tal manera, los órganos de representación tendrían la prioridad de convertirse en espacios para los encuentros e interacción entre habitantes, que asuman la recuperación y el diseño de formas para resolver los conflictos ante el debilitamiento institucional.

2.3.1 Fallas en el funcionamiento de los órganos locales de representación

No dudamos de la capacidad y potencial de desarrollo que tiene los órganos de representación –al menos en su concepción teórica–, pero resulta conveniente preguntarnos qué tan efectiva es su funcionamiento al momento de encausar la participación de la sociedad civil en la esfera de acción pública. En otras palabras, si su desempeño ha impactado en las relaciones comunitarias, si las condiciones de su entorno han sufrido modificaciones, ¿algo ha cambiado realmente? Y desde esta óptica poder decir qué estamos aprendiendo con los años, y si se está fortaleciendo nuestro sistema democrático, o simplemente seguimos fomentando propaganda política y pretensiones populistas.

Para evaluar el trabajo realizado por los órganos de representación ciudadana sólo nos centraremos en lo hecho por los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, y en menor medida lo realizado por los Consejos Ciudadanos delegacionales, pues estas no poseen tantos referentes empíricos como los primeros. Decidimos no incluir a los representantes de manzana porque son coadyuvantes del comité o consejo, por tal, su actuar se puede supeditar en relación al trabajo de los anteriores.

Dicho lo anterior, la evaluación de Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos se presenta en dos sentidos: 1) Por medio de una comisión de vigilancia.¹⁰³ 2) Vía Institucional. En la primera se realiza una comisión encargada de levantar anualmente una encuesta para conocer la percepción de los integrantes de la colonia en torno al trabajo del comité o consejo. En la segunda, el IEDF lleva a cabo un diagnóstico de su desempeño por medio de los registros entregados ante al Instituto y sus direcciones distritales. Por su parte, sólo se le da seguimiento dentro del punto dos.

En la siguiente tabla se muestra el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en cuanto a la entrega de documentación necesaria para su evaluación durante el periodo 2011-2016, años en el que se ha implementado este tipo de figuras locales.

Entrega de documentos para la evaluación y el cumplimiento de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Diagnóstico Institucional

Año	Entregados	No entregados	Cobertura (%)
2011	1162	572	67.2
2012	1144	590	65.97
2013	644	1090	37.14
2014	662	1115	37.25
2015	715	1062	40.24
2016	643	1134	36.18

¹⁰³ Durante la primera asamblea convocada por el Comité Ciudadano se elegirá a un número determinado de personas para integrar una comisión de vigilancia con duración en el cargo de 3 años. Su conformación queda acotada al art. 184 de la LPCDF.

*Elaboración propia con datos del Seguimiento del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en sus ediciones 2011-2016 realizados por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (DEPC) del IEDF.¹⁰⁴

La evaluación del trabajo de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos que fueron parte del proceso 2014-2016¹⁰⁵ arrojó resultados similares a los de los órganos de representación ciudadana que constituyeron a la etapa comprendida del 2011-2013;¹⁰⁶ ya que la entrega de documentación a las direcciones distritales fue mínima. Esta situación ocurrió también en el informe de sus actividades. En este sentido, los bajos índices de documentación entregados nos muestran dos cosas: a) el trabajo hecho por los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos es limitado, y se ve rebasado por la realidad social, política y cultural, y por tanto existe deficiencia para la coordinación y entrega de evidencia documental de su actuar; b) la estructuración burocrática resulta compleja e innecesaria para el desarrollo de actividades, de tal manera, que el enfoque dado no ha logrado coincidir con la organización y dinámica requerida.

Ciertamente, la conformación de los documentos está referida a cuestiones técnicas, operacionales y burocráticas, elementos importantes pero no determinantes. Empero, en el marco de una cultura de la legalidad y transparencia este hecho resalta, porque de cumplirse a cabalidad permitiría contar con soportes documentales necesarios para dar certeza a los actos realizados, factor imprescindible para fortalecer el ámbito representativo-institucional.

Antes de pasar a la segunda evaluación debemos mencionar que durante las ahora dos generaciones de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, aproximadamente el 85% de ellos no integraron su comisión de vigilancia, la cual

¹⁰⁴ El periodo 2011-2013 corresponde a la primera generación de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Por su parte, la etapa comprendida del 2014-2016 refiere a la segunda generación. Para consultar a detalle la evaluación y el cumplimiento de cada uno de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, véase el Seguimiento del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del año correspondiente. Disponible en: www.iedf.org.mx/index.php/menuorganizaciones-de-representacion.

¹⁰⁵ Cfr. *Informe de evaluación institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2da Generación*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016.

¹⁰⁶ Cfr. *Informe de evaluación institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 1er Generación*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2013.

es necesaria para realizar la encuesta anual; lo anterior, de acuerdo con el IEDF se debe a que los comités o consejos no informan de la integración de este órgano a las direcciones distritales. En esta óptica, la muestra total pierde la posibilidad de generar un análisis completo sobre la Ciudad de México en cuanto a términos de efectividad. Ello denota el incumplimiento de una de las funciones del comité o consejo, y la asamblea ciudadana.

Integración de la Comisión de vigilancia por parte de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos

Año	No Formada	Cobertura (%)	Formada	Cobertura (%)
2011	1489	84.8 %	265	15.2%
2012	1304	75.2 %	430	24.8 %
2013	1265	72.9	469	27.1%
2014	1679	94.4 %	98	5.6 %
2015	1660	93.4 %	117	6.6 %
2016	1663	93.5 %	114	6.5 %

*Elaboración propia con datos del Seguimiento del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en sus ediciones 2011-2016 realizados por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (DEPC) del IEDF.

La tabla anterior nos muestra que durante la primera generación de comités y consejos la integración de la Comisión de vigilancia se realizaba de manera lenta pero paulatina. El mismo comportamiento lo experimentó la segunda, sin embargo, en la etapa 2014-2016 fue mucho menor a su etapa anterior.

Para analizar el segundo tipo de evaluación que reciben los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, nos centraremos en las encuestas de percepción

ciudadana realizadas por cada una de las Comisiones de vigilancia, tomando en cuenta solamente las hechas durante el último año de cada una de las 2 generaciones de comités y consejos. Esto con el fin de tener en cuenta una percepción general de ambas y poder comparar los resultados de una con la otra.¹⁰⁷

De las diez preguntas que conforman esta encuesta decidimos quedarnos con sólo tres, pues desde nuestra perspectiva, éstas describen en su generalidad el desempeño realizado por los comités y consejos: 1) ¿En su colonia existe un Comité Ciudadano/Consejo del Pueblo? 2) ¿Usted se siente representado por el Comité Ciudadano/Consejo del Pueblo de su colonia/pueblo? 3) ¿Cómo calificaría el trabajo realizado por el Comité Ciudadano/Consejo del Pueblo de su colonia/pueblo?¹⁰⁸

Con respecto a la primera pregunta, durante la primera generación de comités y consejos, 4 de cada 10 ciudadanos conocían de la existencia de estas figuras. Al término de la segunda etapa el número de personas que daba cuenta de ello seguían siendo el mismo, es decir, que el conocimiento por esta figura ha pasado desapercibido para la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México durante 6 años.

En la pregunta número dos vemos que tan solo el 25% respondió afirmativamente, mientras que el 62% dijo no sentirse representado por su comité o consejo. Por su parte durante la segunda etapa, observamos que estos números han empeorado, puesto que 61.72% respondió sentirse poco representada, 28.91% nada representada y 9.39% muy representada.

¹⁰⁷ Cabe resaltar que la metodología en cada año resulta diferente respecto a la anterior, volviendo complicado un ejercicio de homologación de resultados para conocer los avances o retrocesos que se presentan de acuerdo con la perspectiva de los ciudadanos. En razón de esto, decidimos sólo tomar los últimos años de cada generación de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

¹⁰⁸ Para consultar esta información y revisar todas las preguntas que conforman la encuesta de percepción, véase *Encuesta de Evaluación ciudadana sobre el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, Tag Strategy Partners, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2014. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/informe2014.pdf> e *Informe de resultados de la Encuesta Ciudadana para Evaluar el Desempeño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos*, Auren Market Research, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/informe2016.pdf>

En la pregunta número tres los entrevistados calificaron a estos órganos de representación ciudadana en una escala de cero a diez, donde cero era “pésimo” y diez “excelente”, con los siguientes resultados: para la primera generación fue de 4.96%, mientras que para la segunda fue de 4.41%. Las cifras de las preguntas 2 y 3 nos revelan que de las personas entrevistadas que sabían lo que era un comité o consejo. La mayoría muestra una insatisfacción con el desempeño de sus representantes.

Por su parte, el Consejo Ciudadano delegacional es evaluado a través de la entrega de sus documentos básicos (convocatoria, orden del día y acta de sesiones del pleno). Durante la conformación de la etapa 2011-2013 su desempeño puede considerarse positivo, pues se concedieron más de la mitad de documentos. En el periodo 2014-2016 no se da cuenta del trabajo realizado por tal órgano. Si bien se muestra la renovación de sus comisiones; esto resulta poco relevante en el análisis general de su desempeño de actividades.

Por lo que aquí se ha argumentado, las figuras locales y vecinales tienden a generar beneficios mutuos y consensos. Empero, los comités y consejos de la Ciudad de México no han arrojado tales resultados. Desde nuestra perspectiva, al no haber un control exacto sobre el funcionamiento de los órganos de representación ciudadana, se privilegian relaciones burocráticas, desorden y sentimientos de individualismo, sobreponiéndose a los valores de unidad. Por consiguiente, predominan los grupos minoritarios con muy poca representación, neutralizando gran parte del potencial del modelo local referido.

El funcionamiento de los órganos locales forma parte de un constante esfuerzo por incluir la participación activa de los ciudadanos, sin embargo, no han pasado de ser eso. Y si bien, el escenario no es alentador porque hay contradicción entre el espacio representativo producido hasta la fecha. De acuerdo a lo visto en la encuesta de percepción sobre el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, en ambas generaciones los ciudadanos destacan como factor determinante la falta de información y comunicación entre sus representantes

vecinales.¹⁰⁹ En otras palabras, hay una deficiencia al interactuar entre sus mismos representados, pero también existe la disposición de acercamiento a las figuras locales.

En esta óptica, hace falta la creación de un enfoque que sea capaz de revalorizar el rol social y encausar las posturas que parecieran ser antinómicas: gobierno-sociedad civil. Asimismo, es importante saber cómo adecuar las concepciones teóricas presentadas en la ley con la realidad; determinado la base de procedimientos, exigencias y recursos en la ejecución de estos órganos representativos. En la medida que esta capacidad sea demostrada y se respeten las reglas del juego, las instituciones y sus diversos representantes, se podrá desarrollar un interés en la coexistencia mutua, convirtiéndose en agentes de interacción. La generación de círculos virtuosos o viciosos depende de la disposición de ambas partes.

¹⁰⁹ *Cfr.* Encuesta de Evaluación ciudadana sobre el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, Tag Strategy Partners, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2014, pp.21-22,26-27, 30-33. E Informe de resultados de la Encuesta Ciudadana para Evaluar el Desempeño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, Auren Market Research, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016, pp. 8, 10, 12, 16-19, 25.

CAPÍTULO 3. DISEÑO DE UN MODELO DE APERTURA. EL CORREDOR CULTURAL CHAPULTEPEC-ZONA ROSA

Durante los últimos años en la Ciudad de México hemos tenido la proliferación de nuevos intentos de proyectos surgidos desde la sociedad civil, ciertamente algunos de ellos han sido más exitosos que otros. Para nuestro propósito decidimos tomar el caso de la Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec Zona-Rosa, debido a que su relevancia logra ir más allá de sus elementos como un proyecto gubernamental, y su resultado es de gran aportación para el análisis de los mecanismos de gobierno semidirecto en la conformación de un sistema democrático.

Contrario a otros ejercicios establecidos en LPCDF, los cuales tienen fechas para su realización, éste surgió de manera contextual debido a los cuestionamientos de una futura construcción. Asimismo, se distingue por ser una iniciativa de la sociedad civil. En ella intervinieron organizaciones civiles, empresarios, los impulsores del proyecto, partidos políticos y representantes de la ALDF.

En el capítulo anterior revisamos que uno de los principales cuestionamientos de la participación radica en la calidad de los ciudadanos. Por lo tanto, exploramos la actuación de los órganos locales de representación ciudadana; y si bien, de manera general ninguno de los dos aspectos es alentador, debemos apuntar que existen ciertas zonas de la ciudad en donde estos problemas se presentan en menor grado. En este caso se encuentra la Delegación Cuauhtémoc. Esta área tiene una efectividad de 76.56 % en la entrega de documentos por parte de sus Comités Ciudadanos. De la misma manera, las autoridades de la demarcación son las que presentan el mejor comportamiento en cuanto a la entrega de minutas de asambleas ciudadanas, con una cobertura del 56.25 % de colonias totales. Paralelamente, el trabajo de los órganos vecinales es constante al colocar temas de interés en la arena del debate.

Si bien, no entraremos a fondo en cuestiones de urbanismo puesto que no es el tema que atañe a nuestra investigación; sí rescatamos ideas esenciales desde esta perspectiva para poder explicar ciertos procesos. Dicho lo anterior, este capítulo se

estructura de la siguiente manera. En un primer momento, abordaremos la relación entre la creación de espacios públicos y la participación de los ciudadanos, destacando la importancia que tiene en la construcción de una consolidación democrática.

En los siguientes tres apartados nos damos a la tarea de analizar el desarrollo, consolidación y culminación de los procesos que llevaron a la realización de la consulta ciudadana. Específicamente en el segundo, se busca describir de manera sistemática el surgimiento del proyecto Corredor Cultural Chapultepec (CCC), la selección del plan de construcción y aspectos que influyeron en éste.

En el número tres, tratamos la creación de dos posturas a partir de la idea de construir sobre un bien público. Por un lado los promotores del proyecto original, mientras por otro, los opositores de la obra. En seguida, nos centramos en analizar las características que llevaron a que tal confrontación se transformara en la petición de la consulta ciudadana. Después, pasamos a la etapa de la jornada participativa en urnas, es decir, el día de votaciones de la consulta ciudadana, considerando las especificidades y los resultados de la misma. Finalmente, el capítulo se centra en la valorización general de la consulta como principio de incidencia en la recuperación, diseño y aplicación de nuevas estrategias en el ámbito de las políticas públicas.

3.1 El espacio público y su importancia en la participación ciudadana

Es claro que las interacciones entre gobernantes y gobernados, ciudadanía e instituciones, representan un factor importante en la consolidación de un gobierno más abierto, pero también lo es la relación que tengan estos actores con su entorno, como destaca Merino, la voluntad de participar de la gente se condiciona por el ambiente en el que se desenvuelven, volviéndolos más o menos activos en su forma de intervenir en los asuntos comunes.¹¹⁰ En razón de lo anterior, podemos establecer que el ejercicio del poder político requiere la creación y desarrollo de estructuras básicas sobre las cuales se cimiente el involucramiento de la sociedad

¹¹⁰ Cfr. Merino, Mauricio, Op., cit. pp. 21-33.

civil, puesto que esto determina la manera en que se concibe y da la participación entre los ciudadanos.

Ciertamente, en los últimos años notamos una tendencia a la privatización de los espacios comunes, orientándose más hacia la búsqueda de un beneficio económico, comercial y/o político. Esta situación resulta preocupante porque la forma en que el gobierno trata al espacio público es un reflejo de la cultura y valores detrás de nuestros gobernantes e instituciones. Este hecho nos describe una realidad: la necesidad fomentar gestiones responsables, principalmente en términos de una sistematización y ampliación de estrategias para la construcción de condiciones viables de vida en los habitantes de una ciudad, además del impulso de espacios en donde la comunidad pueda interactuar en su conjunto.

La relación entre participación ciudadana y los medios de vinculación entre gobierno y ciudadanos, articulan las prácticas institucionales y sociales, mientras que los espacios públicos forman parte de una mediación que mantiene estas relaciones y las reproduce, respondiendo a principios morales y jurídicos, tal y como se describió en el capítulo anterior. En este sentido, se encargan de enlazar el fortalecimiento de un sistema democrático y la participación de sus integrantes a partir de un interés colectivo, pues es en el seno la sociedad en donde se desempeña y ejerce la interrelación de actores sociales enfatizando el rol de la sociedad en los asuntos públicos.

De acuerdo con la interpretación que hacen Nora Rivera y María Teresa Ledezma, los procesos de identidad son de suma importancia en la configuración de una ciudadanía fuerte, pues estos funcionan como un catalizador del espacio público en una democracia, es decir, un lugar en donde se exponen las participaciones plurales de los ciudadanos según sus pertenencias.¹¹¹ De manera que, el fortalecimiento de un sistema democrático también depende de las vinculaciones entre sus integrantes, considerando los espacios dentro una sociedad como puntos de

¹¹¹ Rivera, Nora y María Teresa Ledezma, "La ciudad como valor e identidad", en Sánchez González, Diego y Domínguez Moreno, Luis Ángel (coords.), *Identidad y espacio público. Ampliando ámbitos y prácticas*, Barcelona, Gedisa, 2014.

encuentro y generadores de capital social, porque la creación de espacios más democráticos no sólo es lo que se ve, sino también lo que puede llegar a significar a futuro: una sociedad más preocupada por solucionar los problemas y necesidades de su entorno, además de su integración en la toma de decisiones políticas.

3.2 El proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa

El Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa surgió como un complemento del proyecto “Ciudad Administrativa” y la creación de zonas de desarrollo económico y social (ZODES).¹¹² El corredor cultural se sumaría a otros cinco ya contemplados por el GDF y la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.; ahora llamada Agencia de Promoción, Inversión y desarrollo para la Ciudad de México (ProCDMX).¹¹³

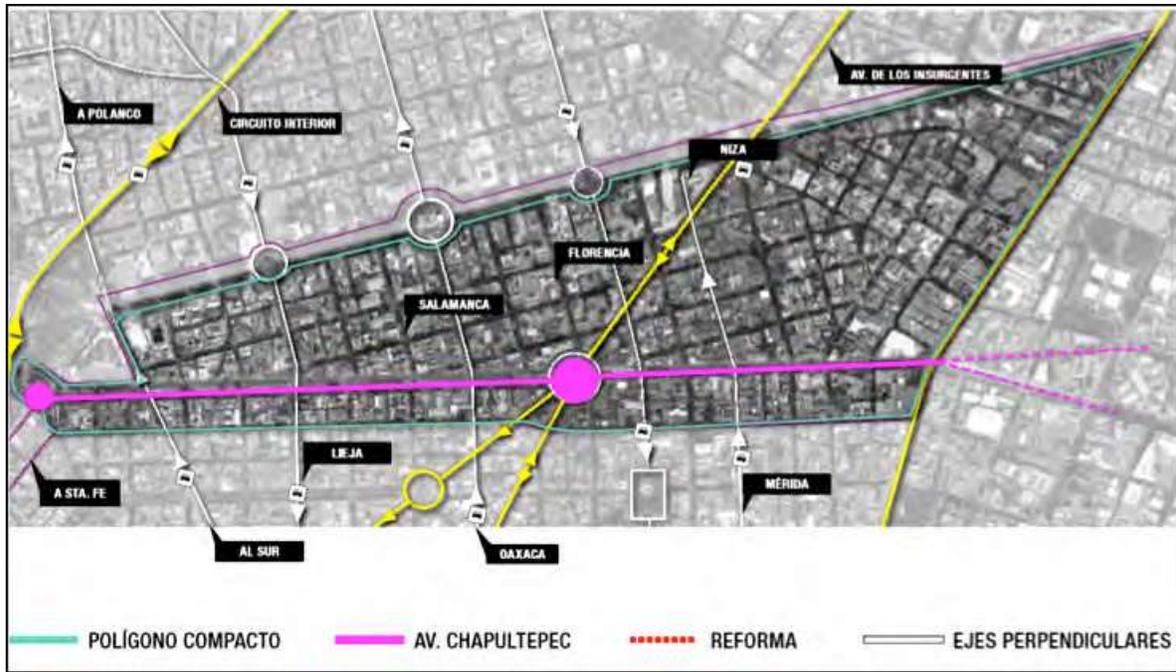
Considerando el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018,¹¹⁴ el 19 de mayo del 2014 en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal fue publicada la Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de un bien público. Contando con una superficie total de 116, 000 m² en y bajo el polígono que comprende parte de la avenida de Chapultepec y la vía circundante a la glorieta de los Insurgentes.¹¹⁵

¹¹² La finalidad de las ZODES (proyecto aún vigente con la *Ciudad futura*) es captar la atención de la población a ciertos puntos de la Ciudad de México que por sus características (ubicación, densidad poblacional, oferta de servicios) se convierten en zonas prioritarias para una intervención y renovación urbana.

¹¹³ Cabe mencionar que de las 5 propuestas originales sólo prevalece una: Ciudad Futura.

¹¹⁴ Específicamente referido al eje 4: Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura.

¹¹⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 1859, pp. 8-11, publicada el 19 de mayo de 2014.



*Imagen tomada del Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec.

De acuerdo con esta publicación, la Avenida Chapultepec al ser utilizada como una vía de paso, no permite la comunicación entre las colonias Juárez y Roma Norte, lo cual aunado a la falta de infraestructura adecuada para la movilidad peatonal, imposibilitaba la conectividad entre las zonas, provocando el deterioro de las mismas. En este sentido, el proyecto buscaba mejorar las condiciones del lugar por medio de la restructuración de la zona urbana. En el documento de la Gaceta Oficial, se concluía la necesidad de construir una calle que contemplara el uso de un espacio con equipamiento, viabilidad, estacionamiento e infraestructura subterránea y superficial.¹¹⁶

El 6 de agosto de 2014 por medio de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) se hizo una lista preliminar para conocer a las posibles empresas para el desarrollo de la construcción. Posteriormente, 20 empresas serían

¹¹⁶ *Ibíd.*

las que mostraron interés, de las cuales ProCDMX sólo consideró a ocho.¹¹⁷ El mes siguiente, durante 4 días, se realizó una encuesta a los habitantes de la zona para conocer cuáles consideraban qué eran los problemas principales del lugar, cabe destacar que estas preguntas no hacían mención del proyecto.

El 26 de enero de 2015 se entregaron los criterios de selección mediante los cuales la empresa encargada del fideicomiso Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa (ProCMDX) designó a INVEX Grupo de Infraestructura S.A.P.I de C.V. como el intervencionista ganador para la ejecución del proyecto de coinversión.

La justificación del corredor provenía del Estudio de Evaluación Técnico-Financiera elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey (CEE-ITESM), esto a petición de las empresas ProCDMX e INVEX.¹¹⁸ Éste se realizó para conocer la evaluación socioeconómica del proyecto; donde se señala una tendencia de deterioro en la zona comprendido por el polígono de las avenidas Paseo de la Reforma, Chapultepec e Insurgentes, particularmente en la denominada Zona Rosa. En este sentido, se apunta el interés de la autoridad del entonces GDF a impulsar el desarrollo económico y social para aprovechar el potencial existente. Asimismo, para el mejoramiento en infraestructura urbana y el desarrollo de los negocios, se contempló la participación pública y privada.

Los problemas que justificaban la construcción del CCC correspondían a los siguientes aspectos: a) deterioro de la calidad de vida de los habitantes; b) disminución de la calidad urbana; c) pocos lugares para realizar actividades físicas y de convivencia; d) insuficientes áreas verdes; e) mala infraestructura para la movilidad peatonal debido a las condiciones y características de las banquetas; f) carencia de espacios para la difusión cultural; g) fragmentación del tejido social.¹¹⁹

¹¹⁷ El nombre de las empresas interesadas fueron las siguientes: Artha Conroladora III S.A.P.I. De C.V.; Grupo Danhos; Macquarie Infrastructure And Real Assets México, S.A. De C.V.; GICSA, Tishman Speyer; Abilia Inmobiliaria; GYG, Infraestructura, S.A. De C.V.; Invex Grupo Infraestructura S.A.P.I. De C.V.

¹¹⁸ *Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec*. Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (CEE-ITESM), 2015a, pp. 112.

¹¹⁹ *Ibíd.*

El 18 de agosto de 2015 ProCDMX e INVEX obtuvieron la concesión por 40 años para el uso, aprovechamiento y explotación de la avenida Chapultepec, en un tramo comprendido entre la glorieta de los Insurgentes a la calle de Lieja (alrededor de 62 mil m²). De esta manera, surgió el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa; el cual pretendía la construcción de un complejo elevado con áreas verdes, culturales, recreativas y espacios comerciales.¹²⁰ Con un monto de inversión de 951.6 millones de pesos, en donde el GDF recibiría 5.12 de las utilidades obtenidas por la empresa. Esta construcción iniciaría en septiembre de 2015 y sería concluido en 18 meses.

3.2.1 Autoridades contra ciudadanos en el Corredor Chapultepec

Desde la concepción del CCC se presentaron cuestionamientos sobre su construcción y financiamiento, ya que estarían bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP's), en donde la inversión privada es favorecida.¹²¹ Por tal razón, el proyecto llevó a la discusión entre dos posturas. Por un lado quienes estaban a favor, grupo formado por autoridades del GDF, las empresas encargadas (ProCDMX e INVEX), ambientalistas que apoyaban la construcción de los espacios verdes dentro del polígono, algunos académicos y empresarios. Por su parte, el grupo en contra estaba compuesto por los habitantes de la zona, ambientalistas que criticaban la posibilidad del incremento del flujo vehicular, académicos, periodistas y urbanistas.

Los argumentos a favor de la construcción se centraban en revertir el deterioro de la avenida Chapultepec. De acuerdo con la constructora, esto facilitaría la conexión

¹²⁰ La propuesta arquitectónica fue desarrollada por Fernando Romero, Juan Pablo Maza, Ruysdael Vivanco y Mario Schjetnan.

¹²¹ En la colaboración público-privado la empresa ofrece algún tipo de servicio con características públicas, la repartición de riesgo se comparte entre ambos actores y sus acciones de operación son determinadas a mediano o largo plazo. En el país, el esquema básico se constituye con fondos públicos; la otra manera existente es bajo coinversión, donde el gobierno sólo cede un bien de dominio público para su aprovechamiento. Para abundar más en la temática, véase Romero, María José, *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, European Network on Debt and Development, Brussels, 2015.

entre la colonia Juárez y Roma Norte, al crear 9,746 andadores; 23,300 metros de áreas verdes; 28,251 de banquetas y 12,000 metros de comercios.

Para convencer a los ciudadanos de la viabilidad del CCC, el CEE-ITESM elaboró un segundo análisis de la zona.¹²² Con esta acción se esperaba reducir la crítica pública; pero contrario a lo deseado, estos fueron duramente juzgados porque no tenían en consideración la sustentabilidad social de los habitantes y su entorno. A pesar de las ventajas que ofrecía el proyecto, se marcó que la construcción de un piso elevado agravaría la conectividad entre las dos áreas involucradas, además de provocar mayor concentración de contaminantes y ruidos en el lugar.

Los cuestionamientos sobre el CCC se agravaban si tomamos en cuenta que dos de los proyectos ZODES (Ciudad Salud y Ciudad Administrativa) fueron cancelados por presentar irregularidades. Éstas consistían en querer convertir la zona en una simple área comercial, dejando en segundo término los objetivos sociales por lo que fueron concebidos. En el proyecto Chapultepec las motivaciones económicas se encontraban en sus ejes de acción, específicamente en la construcción de una elevación vertical de comercios para renta y estacionamientos subterráneos de paga.¹²³

Adicionalmente, se estimaba que la población residente del polígono de construcción se vería afectada por problemas de escasez de agua e incremento en el tránsito vehicular. Por otro lado, existía la posibilidad de generar un efecto de gentrificación en la zona,¹²⁴ puesto que en ambos estudios no se valorizó los efectos negativos que traería consigo el desplazamiento de un sector de la población por el aumento de valor del área de construcción.

En términos económicos, el proyecto no hubiera afectado al erario público de la Ciudad de México ya que el grupo financiero INVEX sería quien cubriría el costo total de la obra. La inversión sería de más de 1,000 millones de pesos, y alrededor

¹²² *Estudio de Evaluación Socioeconómica del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec*, Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (CEE-ITESM), 2015b.

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ Gentrificación: cambio socioeconómico que desplaza a un sector de la población por uno con mayor poder adquisitivo.

de 1,757 millones en mantenimiento. De los ingresos generados por el CCC, el gobierno de la CDMX tendría derecho a recibir el 5% (vía ProCDMX) a cambio de ceder el espacio y los permisos a inversionistas privados. El principal cuestionamiento era la confusión del bien de dominio público en los intereses gubernamentales, ya que hay una ausencia de criterios para determinar la asignación de recursos de coinversión.

Por último, dentro de estos puntos, uno de los más controvertidos fue que durante los procesos de selección, ProCDMX no se registró en la cartera de inversión de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, lo cual es un pre-requisito necesario para iniciar el procedimiento de selección del inversionista. En otras palabras, la empresa paraestatal no transparentó el procedimiento inicial del proyecto.

En resumen, el fondo del problema no era la elaboración del proyecto de desarrollo urbano ni la construcción sobre un bien de dominio público, sino la falta de preocupación social y el alto grado de opacidad en los procesos de selección. Y aunque el proyecto se mencionara rentable en varios ámbitos, no se consideraba la sustentabilidad y gestión estratégica en tanto que el desarrollo inmobiliario era el prevaleciente. Estos hechos son relevantes pues la afectación de la construcción y el descontento de los habitantes de la zona propició la organización de los ciudadanos y posteriormente la petición de la consulta ciudadana ante IEDF.

3.3 La consulta ciudadana y atención del conflicto como respuesta de un momento de tensión

Tras semanas de confrontación entre las posturas a favor y en contra de la construcción del CCC, los implicados decidieron someter a votación la ejecución del proyecto por medio de la consulta ciudadana. En un primer momento fue la agencia ProCDMX quien se ofreció estar a cargo del ejercicio que daría a conocer el apoyo o rechazo. Al final, el director de la agencia (Simón Levy) desistió por instrucciones del Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera. El GDF determinó que sería el IEDF

quien establecería los alcances y plazos para la organización; ya que de acuerdo a la LPCDF está entre sus facultades.¹²⁵

Así, los vecinos de las colonias cercanas a la construcción del inmueble, los promotores del proyecto, el Consejo Ciudadano de la Delegación Cuauhtémoc y los Comités Ciudadanos de las colonias Condesa, Roma Norte I, II, y III solicitaron al Instituto Electoral comenzar el proceso para llevar a cabo la consulta ciudadana que determinara la aprobación o rechazo al proyecto. El 25 de septiembre de 2015 el Consejo Ciudadano delegacional entregó la solicitud formal para la realización de una consulta sobre el CCC.

Después de analizar la viabilidad de la petición hecha por los ciudadanos, el 6 de noviembre de 2015 el Consejo General del IEDF aprobó la solicitud de consulta ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa; asimismo se encargaría de emitir la convocatoria, llevar a cabo la organización, el desarrollo, validación y entrega de resultados. Por último, se determinó que este ejercicio se llevaría a cabo el 6 de diciembre del mismo año en la Delegación Cuauhtémoc, con el fin de conocer la opinión de los habitantes.¹²⁶

Se acordó que el cuestionario para la consulta ciudadana sobre el CCC contendría una sola interrogante. Por ello se elaboró un comité técnico, en donde los especialistas Julián Flores, Ricardo de la Peña y Edmundo Berumen, determinaron que la pregunta que se aplicaría el 6 de diciembre sería la siguiente: “¿Debe o no realizarse el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec Zona Rosa en el tramo comprendido entre el Bosque de Chapultepec y la Glorieta de Insurgentes? Sí. No”.

Las campañas de difusión de las posturas del “Sí” o “No” empezaron el día 23 noviembre de 2015, teniendo como límite un día antes de la consulta (6 diciembre). Con la finalidad de lograr una competencia equitativa entre ambas partes, el IEDF

¹²⁵ Un elemento clave para la decisión del GDF fue el involucramiento de algunos integrantes de la ALDF, quienes exhortaron a Miguel Ángel Mancera a facilitar una consulta ciudadana seria, en donde participara el IEDF y fueran los vecinos los que determinaran el proyecto. Las principales impulsoras fueron María Eugenia Lozano de MORENA y Margarita Martínez Fisher del PAN.

¹²⁶ La propuesta original contemplaba sólo la participación de las colonias cercanas al polígono de construcción, no obstante, fue el IEDF quien tomó la decisión de extender la consulta a toda la Delegación Cuauhtémoc.

emitió una serie de lineamientos para la realización de asambleas informativas entre los vecinos, agrupaciones y organizaciones empresariales. Los medios de difusión para expresar las posturas fueron spots de radio y televisión producidos por el mismo Instituto; además, se organizó un debate público televisivo y foros informativos en las sedes distritales correspondientes a la zona de ejecución del proyecto. También se enviaron 119, 983 paquetes digitales y físicos con contenido informativo sobre el tema.

En esta consulta no se impidió la participación de los partidos políticos en la promoción de alguna de las dos posturas sobre el CCC,¹²⁷ pues al no ser un proceso electoral ordinario la LPCDF no estipula limitación de ningún tipo. En otras palabras, al ser un caso sin precedentes no existía una regulación al respecto, y por tanto, todos los actores podían expresarse libremente.¹²⁸

El carácter vinculatorio fue determinado por el Jefe de Gobierno el 5 de diciembre de 2015, al afirmar que cual fueran los resultados, estos serían respetados, asegurando que la realización del proyecto estaba en las manos de los habitantes de la Delegación Cuauhtémoc.¹²⁹

Contemplando el gasto en la promoción y difusión de la consulta, el IEDF estimó el precio del mecanismo en 7 millones 400 mil pesos; por lo cual se vio en la necesidad de pedir una ampliación presupuestal a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. La parte más costosa fue garantizar un apoyo equitativo entre los grupos de ambas posturas, además de la distribución de los paquetes informativos.

Al final, la atención del conflicto se logró establecer en términos institucionales; atenuando las perspectivas radicales sin retirar el tema del debate público. De tal

¹²⁷ Fueron pocos los actores políticos que decidieron tomar parte en alguna de las dos posturas. Se mostraron como opositores a la construcción los diputados locales de MORENA, destacando Alfonso Suárez del Real, y por parte del PAN, Margarita Martínez Fisher.

¹²⁸ De igual manera, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tomó partido solicitando a las autoridades la instrumentación de medidas precautorias para garantizar el derecho a la difusión de ideas y propuestas. Las medidas fueron dirigidas a la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública y GDF.

¹²⁹ El carácter vinculatorio de este ejercicio se dio de manera simbólica puesto que dentro de los lineamientos emitidos por el IEDF no se le otorgo tal carácter.

manera que se constituyó un componente esencial de la democracia: la oposición fundada en el arbitraje de poderes y contrapesos.

3.4 El proceso de participación ciudadana en la consulta.

Mediante el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba y expide la Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal con credencial para votar vigente con domicilio en la Delegación Cuauhtémoc, a participar en la Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, emitida por el Consejo Ciudadano delegacional en dicha demarcación territorial y los Comités Ciudadanos de las colonias Condesa, Roma Norte 1, 11 Y 111” (ACU-611-15),¹³⁰ se estableció que los lineamientos para el día de la consulta serían los siguientes: a) la fecha, el 6 de diciembre de 2015 en un horario de 9:00 a las 17:00 horas; b) la pregunta. ¿Debe o no debe realizarse el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, en el tramo comprendido entre Lieja y la Glorieta de Insurgentes?; c) se instruiría a la Comisión de Vinculación con Organismos Externos para que aprobara un programa de acompañamiento a la observación de la consulta.¹³¹ Asimismo, se determinó que los participantes de la consulta del CCC fueran exclusivamente los habitantes de la Delegación Cuauhtémoc que contaran con credencial para votar vigente, con corte del 31 agosto de 2015. La lista nominal de la demarcación fue de 454,771 ciudadanos.

Para el día de la consulta se contaron con cinco elementos que garantizaron la integridad del proceso: a) lista nominal con fotografía proporcionada por el INE, que asegurara la identidad y residencia en la Delegación Cuauhtémoc del votante; b) elaboración de boletas con tres medidas de seguridad (folio, micro-impresión e imagen latente) para evitar falsificación o duplicación; c) cancelas modulares que

¹³⁰ Para consultar el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal-611-15, véase, ACU-611-15, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2014. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-611-15.pdf>

¹³¹ Para contar con una opinión externa se instruyeron -mediante convocatoria pública- a 223 observadores electorales pertenecientes a grupos, organizaciones e instituciones públicas.

permiten expresar el voto de manera secreta; d) urnas transparentes que dejan verificar el contenido; e) uso de tinta indeleble para impedir la emisión de más de un voto por persona. Paralelamente, a un lado de una de las casillas ubicadas en las colonias Roma y Condesa, la Contraloría General de la Ciudad de México (en ese momento aún del Distrito Federal) colocó una mesa para denunciar la participación directa de funcionarios en la consulta o el uso de recursos públicos en favor de alguna de las posturas.

En la jornada consultiva se instalaron 75 centros receptores de opinión, uno por colonia participante.¹³² Se imprimieron 227,807 papeletas, 610 actas selectivas y 1,710 documentos auxiliares. Se maquilaron 116 cajas de paquetes, 75 cancelos modulares, 75 sellos “X”, 116 urnas, 75 lupas fresnel, 750 crayones, 225 sellos “voto” y 150 líquidos indelebles.

La consulta para determinar el CCC inició en la mañana del 6 de diciembre alrededor de las 9:00 am y concluyó a las 17:000 horas. La emisión de opiniones fue asistiendo de manera personal en alguno de los 75 centros receptores de opinión.

La Comisión de participación ciudadana del IEDF alrededor de las 21 horas terminó de computar todos los centros receptores de opinión, determinando que la mayoría respondió “No” a la pregunta “¿Debe o no realizarse el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa?”¹³³ Posteriormente, el gobierno de la Ciudad de México reiteró su compromiso por darle el carácter vinculante al resultado obtenido en la consulta.¹³⁴

Desde nuestra perspectiva, la realización de ejercicios consultivos establece una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno; pues es a través de la opinión de

¹³² Sólo en aquellas colonias que contaran con nueve secciones electorales o más, se les habilitaron dos centros receptores de opinión.

¹³³ Ethos Interacción Ciudadana Global A.C. “Informe de observación. Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo del proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa”, en *Informe de la Red de Observación IEDF*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), México, 2016, p.144.

¹³⁴ *El Universal* Metrópoli, 6 de diciembre de 2016.

los afectados o potenciales beneficiados de un servicio la mejor manera de forjar una sociedad civil mayor organizada.

Se ha vuelto común que las organizaciones de la sociedad sean utilizadas para justificar acciones y decisiones, no dudamos que la primera intención del gobierno de la Ciudad de México fuera usar la consulta ciudadana como una vía de legitimación para la construcción del corredor; sin embargo, la inercia participativa negó esa posibilidad.

La dinámica del contexto llevó a interpretar las contradicciones de la construcción. El factor institucional facilitó la comprensión y eventual resolución del conflicto por medio de la jornada consultiva; poniendo en debate el entendimiento del espacio público más allá de la rentabilidad económica. Esto resulta un paso importante para la transformación estructural del sistema urbano y los procesos de participación de la Ciudad de México.

La consulta ciudadana sobre el CCC fue un caso relevante y controvertido desde de sus inicios hasta su culminación en la votación del proyecto, principalmente porque rompió con una tradición de decisiones impuestas, en las cuales los ciudadanos tenían poca relevancia. Sin duda, la consulta ciudadana sobre la aprobación o rechazo del Corredor Chapultepec fue inédita. Su culminación en las urnas posibilitó la participación de sectores que no pueden dedicar un tiempo prolongado al tema, pero sí para expresar su opinión mediante la jornada consultiva.

3.4.1 Factores de convergencia en la participación. Resultados de la consulta.

En este apartado se nos muestra los resultados obtenidos en la jornada consultiva del 6 de diciembre. Con esta revisión se pretende conocer el sentido de las opiniones, además de las implicaciones que tuvo tal decisión, caracterizando el significado de la misma.

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal se confirmó el rechazo al proyecto durante la consulta ciudadana. De la participación total de 22,370 ciudadanos, 14,201

votaron “No”, 7,983 votaron “Sí”, y 276 nulos.¹³⁵ Ante los resultados y como había instruido el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, la agencia ProCDMX canceló la aplicación del proyecto del CCC. Por tal motivo, la paraestatal podría emitir un nuevo mecanismo para otorgar una concesión para el aprovechamiento de ese espacio.¹³⁶

Resultados de la jornada de participación de la Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa

¿Debe o no realizarse el proyecto del "Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa"		Nulos	Total de opiniones
Si	No	286	22 370
7 893	14 201		
35.27 %	63.45 %	1.28 %	100 %

*Elaboración propia a partir de datos de la estadística del CCCH de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral (DEOyGE) del IEDF.

Resultados finales de la Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa

Lista nominal	Participación ciudadana	No votación
465 017	4.81 %	95.19 %

* Elaboración propia a partir de datos de la estadística del CCCH de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral (DEOyGE) del IEDF.

¹³⁵ Cfr. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 234, p.20 publicada el 8 de diciembre 2015.

¹³⁶ El 8 de diciembre de 2015 la agencia ProCDMX publicó la cancelación del proyecto CCC, además anunció que posteriormente emitiría una nueva convocatoria de propuesta para restaurar la misma zona.

Retomando los resultados en las urnas, damos cuenta que hubo una participación efectiva del 4.81 % de la lista nominal de la Delegación Cuauhtémoc, y que a pesar de ser un espacio con altos índices de participación en otros ámbitos, la Consulta Ciudadana sobre el CCC pasó desapercibida por la mayoría de los ciudadanos. Este hecho es más visible si lo comparamos con los resultados del proceso electoral 2015 del Distrito Federal.

Tabla de participación de la Consulta Ciudadana sobre el CCC y el proceso electoral del DF 2015 de la Delegación Cuauhtémoc

Proceso	Lista nominal	Participación	Porcentaje de participación
Elección de Jefe delegacional	459 536	201 293	43.80 %
Elección de diputados por principio de mayoría relativa	458 222	197 332	43.06 %
Consulta Ciudadana CCC	465 017	22 380	4.81 %

Nota: Para determinar los datos de la elección de diputados por principio de mayoría relativa en la Delegación Cuauhtémoc, se contabilizó los datos y resultados de los distritos electorales locales IX y XII en su totalidad, mientras que del distrito XIII fue de manera parcial, tomando en cuenta sólo las colonias Condesa; Hipódromo Condesa; Paulino Navarro; Hipódromo I y II; Roma Norte I, II, y III; Roma Sur I y II.

*Elaboración propia a partir de la Estadística de las Elecciones Locales del Distrito Federal. Resultados 2015; la base de datos del Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados Electorales 2015; el Sistema de Consulta del Marco Geográfico Electoral del 2015; y la estadística de CCCH de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral (DEOyGE) del IEDF.

Asimismo, aunque hubo una gran oposición por la construcción del CCC, el reflejo en la jornada consultiva no se expresó en la misma medida. Esta situación se puede explicar en función de tres factores: 1) La desconfianza ciudadana a los procesos institucionalizados de nueva creación. 2) El desconocimiento de la figura consultiva utilizada. 3) La tendencia de los ciudadanos de no canalizar sus demandas sociales por medio de vías institucionales.

De la misma manera, debemos tener en cuenta las ventajas comparativas que las elecciones tienen sobre estos mecanismos semidirectos, específicamente dos de ellas: a) una estructura base de simpatizantes, afiliados y electores; b) disposición de recursos; ya que los procesos electorales cuentan con un tiempo publicitario de varias semanas para su promoción, además de una mayor cobertura mediática. Asimismo, las consultas tienden a surgir en un contexto específico, por lo cual no tienen a su disposición un presupuesto asignado al igual que los partidos políticos.

A los elementos anteriores, agregamos el interés no focalizado de la consulta ciudadana. Pues, a pesar de que la edificación del CCC sólo se llevaría a cabo en un área específica de la Delegación Cuauhtémoc, la consulta se realizó en toda la demarcación. Esta situación nos lleva a observar un desinterés desigual en las diversas zonas, ya que la preocupación de los afectados próximos al polígono de la obra no fue el mismo que de aquéllos que se encontraban en espacios lejanos. Las colonias con mayor participación fueron las que se encontraban próximas al polígono del CCC. Por su parte, el mayor índice de abstención se dio en las colonias alejadas del proyecto de construcción.

Tabla de participación de la consulta del CCC de acuerdo a la cercanía al polígono de construcción del CCC

Colonia dentro del polígono del CCC	Participación	Colonia lejana al polígono del CCC	Participación
Roma Norte I	11.2 %	Asturias	3.29 %
Roma Norte II	8.96 %	Atlampa	3.83 %
Condesa	10.54 %	Exhipódromo de Peralvillo	2.58 %
Juárez	11.19 %	Nonoalco-Tlatelolco	3.03 %

*Elaboración propia a partir de la Estadística del CCCH de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral (DEOyGE) del IEDF.

De esta manera, podemos señalar que uno de los errores de la consulta fue extender su aplicación en áreas que potencialmente tendrían un menor interés por la zona en la que se ubicaban. Asimismo, al ser un mecanismo de gobierno poco utilizado, inferimos que el ejercicio habría tenido mayor impacto si éste se hubiera enfocado en un marco de actuación más local. Lo anterior nos responde en alguna medida el bajo índice de participación en la jornada consultiva en comparación con las elecciones del proceso electoral 2015.¹³⁷

Los datos de la jornada consultiva deben tomarse con cautela, puesto que no podemos referirnos a un desinterés total de los ciudadanos por el tema, sino a un abstencionismo en el proceso de votación. Es significativo señalar que al encontramos en un contexto de consolidación democrática, era predecible que el grado de participación se vería afectado por las variables de confianza y conocimiento de una figura semidirecta poco utilizada para resolver conflictos de construcción gubernamental. En su conjunto, esta dinámica podría calificarse de una experiencia de análisis para ejercicios posteriores.

Por otro lado, la organización y creación de herramientas como la consulta ciudadana requieren de una gran suma de dinero. Por tal razón, el Consejero presidente del IEDF, Mario Velázquez Miranda, consideró necesario un aumento presupuestal, además de la creación de un fondo especial para organizar ejercicios de participación sin previa programación.¹³⁸

Cabe resaltar que los resultados de la consulta, no cumplieron las expectativas del Instituto Electoral, quien decidió apostar más del 10 por ciento del presupuesto inicial contemplado para esta toma colectiva de decisión. En razón de esto, se propició el encarecimiento del proceso; siendo éste el ejercicio participativo más caro realizado por el Instituto en proporción territorial. Para la consulta se contó con

¹³⁷ La extensión de aplicación en la jornada consultiva es sólo una respuesta parcial de la baja participación de los ciudadanos en comparación con el proceso electoral del 2015; ya que debemos tomar en cuenta otros aspectos que influyen en el mayor grado de afluencia en las elecciones, por ejemplo: la existencia de una base electoral partidista, la coacción y compra del voto, además de ser un instrumento tradicional con más años de práctica que la consulta en el contexto mexicano.

¹³⁸ *Excélsior* Comunidad, 28 de noviembre de 2015.

un presupuesto de 7.4 millones de pesos.¹³⁹ Al dividir esta cantidad entre el número de votantes, el costo corresponde a un promedio de 330 pesos por individuo, siendo aún más caro que la Consulta sobre Presupuesto Participativo del 2012, con un gasto de 151 pesos por persona.

Se puede argumentar que el mecanismo de consulta ciudadana resultó ser un proceso caro, el cual no se vio reflejado en la participación de la sociedad, y que una votación total del 4.8% es poco significativa. El cuestionamiento se agrava si tomamos en cuenta que sólo un 3% de los ciudadanos decidieron la cancelación de un proyecto gubernamental. Por tal razón, cabe preguntarse cuán representativo pueden resultar estas cifras a la hora de tomar decisiones en favor de la sociedad civil, e incluso considerar si estos podrían nulificar acuerdos previos con algún grado de legitimidad. Estas interrogantes son pertinentes, pues, más de las veces el bajo número de votantes es un indicador de la falta de credibilidad o apatía al problema. Aunque también debemos tener en consideración que es la primera ocasión que se realiza un ejercicio de esta naturaleza, lo cual impide poder compararlo con otros procesos. El desafío es lograr que la participación ciudadana sea sustancialmente mayor a la que se obtuvo con este mecanismo. Desde nuestra perspectiva, incrementar el número de electores y reforzar el sentido de pluralidad del sistema representativo debe ser prioridad.

Ahora bien, debemos aceptar que los resultados no son tan fatalistas si comparamos estos resultados con los de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2017, pues damos cuenta que hubo un incremento significado en términos de participación en las urnas.

¹³⁹ Presupuesto asignado de conformidad al Acuerdo JA 115-15 de la Junta Administrativa del IEDF. Parte del presupuesto se destinó para la elaboración de paquetes con material informativo sobre la consulta.

Tabla comparativa de participación de consultas ciudadanas

Consultas ciudadanas	Participación de la jornada consultiva	Porcentaje de participación con respecto al listado nominal
Presupuesto Participativo 2017	276 285	3.82 %
Corredor Cultural Chapultepec	22 380	4.8 %

*Elaboración propia a partir de los resultados de la Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo 2017 y la Consulta Ciudadana Sobre la aprobación o rechazo del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

Si nos ubicamos exclusivamente en la zona donde se llevó a cabo la consulta sobre el CCC, notamos aún más el aumento de la participación respecto a un ejercicio previo.

Tabla comparativa de participación de consultas ciudadanas: Delegación Cuauhtémoc.

Consultas ciudadanas	Participación de la jornada consultiva	Porcentaje de participación con respecto al listado nominal
Presupuesto Participativo 2017	6 045	1.29%
Corredor Cultural Chapultepec	22 380	4.8%

*Elaboración propia a partir de los resultados de la Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo 2017 y la Consulta Ciudadana Sobre la aprobación o rechazo del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

En un primer momento observamos que la dimensión de participación del ciudadano fuera de las instancias tradicionales está en aumento. Y al ver ambas tablas notamos que existe una diferencia en cuanto al número de participantes en ambos procesos. Es decir, la consulta del CCC tuvo un significado en la demarcación; marcando cuestionamientos teóricos e históricos en los procesos de la Ciudad de México. Generando condiciones para la realización de próximas consultas, ya que esta figura es capaz de producir un impacto social y fortalecer la cooperación entre actores.

Sin duda el porcentaje efectivo de la consulta sobre el CCC sigue siendo bajo, este hecho es innegable. Pero se puede considerar exitoso si tomamos en cuenta que fue la primera vez que se organiza un mecanismo semidirecto para determinar la ejecución de un proyecto gubernamental de tal magnitud. Además de contar con todos los rigores institucionales requeridos para tal evento. De momento, la poca participación no debe ser un pretexto para concluir este tipo de ejercicios.

En cuanto a los problemas suscitados durante la jornada consultiva, en las redes digitales de comunicación se reportaron 60 denuncias relacionadas con la coacción del voto, en las colonias Regina, Obrera y Morelos, de los cuales sólo 7 de ellas contaron con evidencia para sustentar la acusación, sin embargo, ninguno afectó la realización. Posteriormente estas acusaciones fueron llevadas ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), quien determinó infundados los argumentos para dar marcha atrás a la decisión obtenida el 6 de diciembre de 2015.

Es difícil pensar en una estrategia para lograr una participación ciudadana activa y eficaz, especialmente con los resultados de experiencias previas, aunque acotados a espacios locales, surgen opciones como la votación telefónica o por internet, que sin tener la misma naturaleza vinculante desde el punto de vista jurídico, pueden ser formas válidas de recoger la opinión de amplios sectores de la población. De esta manera, parece necesario demostrar que la vinculación de los ciudadanos en la democracia es un derecho, cuyo ejercicio permite obtener mejores efectos en los procesos de administración y gestión de la ciudad capital. Por lo tanto, en la medida

en que éstas progresen en el medio jurídico y social, se ampliarán como factor determinante de las relaciones entre representantes y representados.

3.5 Modelo consultivo. Un enfoque de apertura en el desarrollo de los planes de gobierno sobre la Ciudad de México

El proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa reflejaba un sistema poco transparente; ya que éste no fue incluido como parte del plan de desarrollo urbano del Distrito Federal, sino fue un anexo. Es decir, no fue sujeto de evaluación por parte del poder legislativo, lo cual es un elemento necesario, considerando los requerimientos de cambio de usos del suelo. La obra fue concesionada de una forma poco transparente; el simple hecho de permitir la hubiera significado admitir la falta de un gobierno sin contrapesos y la ausencia de valores democráticos en la gestión.

Apreciamos un desgaste y deterioro en la forma en que funcionan las políticas de construcción de la Ciudad de México. La formulación del CCC dejó ver la falta de sensibilidad al momento de crear proyectos de mejora urbana, intentando comercializar un espacio público y presentarlo a manera de un corredor cultural. Lo anterior nos refiere una preocupación permanente en la realidad, y no sólo de la ciudad sino en el país. La duda sobre las condiciones mínimas que garanticen la transparencia y una buena gestión.

El rechazo hacia el corredor cultural puso en evidencia la falta de comunicación entre la sociedad, inversionistas y autoridades. Este hecho es importante, pues en la actualidad existe una tensión por la construcción de centros comerciales, oficinas y unidades habitacionales; las cuales representan un deterioro en la calidad de vida de los habitantes cuando éstas no son tratadas en condiciones óptimas. Esta consulta deja un precedente en la ampliación del debate sobre el espacio público. Es importante subrayar que la capacidad de generar políticas que aseguren el bienestar de los ciudadanos no es unilateral, ya que se requiere de una lógica ordenada en donde se definan las necesidades económicas y sociales.

La intención de elegir el CCC es el mostrar elementos de análisis sobre la construcción de un modelo consultivo derivado del aprendizaje social. Una alternativa de contrapesos que pretende equilibrar las partes involucradas y establecer una visión integral de las fallas de un proyecto gubernamental. Así, la unión de diversos actores da una muestra de civilidad al querer resolver el conflicto por medio de las instituciones. El desarrollo de interacciones sociales que contribuyan a la solidaridad y cooperación tienen como ejes rectores la igualdad y la diversidad.

Está claro que el rol del gobierno no debe dejarse a un lado en cuanto a la toma de decisiones, pero también es cierto que la participación de los ciudadanos es un elemento clave para el desarrollo y fortalecimiento del sistema democrático de la Ciudad de México. De modo que la colaboración mutua de actores tiene la finalidad de poder enriquecer y dar legitimidad -no en términos demagógicos- a los proyectos que involucren un cambio en el entorno de la sociedad civil. En otras palabras, administrar y regular los recursos disponibles dentro del ámbito de la representatividad.

También debemos resaltar que tampoco se trata de resolver todo con consultas, y distinguir entre las resistencias cotidianas y el malestar social generalizado, porque no todo amerita una consulta. Hemos revisado que el ejercicio participativo tuvo un presupuesto alto e inesperado, por lo tanto, resolver las cosas siempre de la misma manera representaría un considerable costo al erario público.

El uso de un mecanismo de gobierno semidirecto debe tener la discusión de ideas y debates fundamentales en la correcta medida para validar la democracia en el amplio sentido de la palabra. El uso adecuado de los mecanismos semidirectos puede ser importante en la configuración de la Ciudad de México, a condición de que se mantengan en su carácter de herramienta y no se conviertan en un fin o en la única clave posible. Se trata ante todo, de un lugar de encuentro y negociación, principios básicos de un sistema democrático.

La utilización de las prácticas de gobierno semidirecto podría no considerarse una opción reivindicativa por contenerse en el seno de la representatividad, e incluso

parece utópico. No obstante, experiencias como la del corredor cultural nos muestran que se puede tener injerencia en la agenda pública a través de la presión social y una correlación entre ciudadanos y gobierno.

Hoy en día se amplían los espacios para que las personas puedan expresarse por medio de las instituciones. Los ciudadanos han sido capaces de utilizar dichos canales de participación, pues éstos han sido los encargados de generar nuevas formas para hacerse escuchar y crear una metodología que plantee un desarrollo coherente de la ciudad a partir de experiencias sociales que responden a incentivos de responsabilidad, debate y solidaridad. Esta reflexión es consecuente con la idea de desarrollo de capital social, establecido en el capítulo 2, en el cual se buscan alternativas de relación en las gestiones gubernamentales. En el caso del CCC se pudo constatar que al involucrarse la sociedad civil e instituciones, es factible concretar procesos de gestión consensuados, fungir como contrapesos ante prácticas de poca transparencia y contrarrestar posibles conflictos sociales.

Concluimos este planteamiento con las siguientes reflexiones:

- a) El descontento generalizado de un proyecto gubernamental suscitó que un grupo de vecinos mostraran su inconformidad por vías institucionales.
- b) Si bien la Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa resultó un procedimiento con un alto costo económico, en términos políticos para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, significó un reposicionamiento de su gestión en cuestión de legitimidad.
- c) La Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa hizo ejercitar a los mecanismos de participación ciudadana que poco han sido usados en la Ciudad de México.
- d) La posibilidad de llevar un problema de gestión gubernamental al escenario de una elección son señal de una concepción de un sistema liberal y pluralista.
- e) La Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa es un ejercicio de valoración futura, en el sentido de plantear precedentes para próximos ejercicios.

La función de la democracia es formar decisiones colectivas con el máximo consenso y el mínimo de imposición; poniendo de relieve la cuestión de la función de la sociedad y el gobierno, puesto que el desarrollo de políticas que tengan por objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es concerniente a ambos. La participación es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno, un principio fundamental de cualquier colectivo social.

CONCLUSIONES

Los cambios en el sistema de participación, las estructuras políticas y la percepción institucional en la Ciudad de México, han abierto la posibilidad de que los ciudadanos puedan dar respuesta a ciertas demandas sociales mediante la negociación con sus representantes. Debemos tener en cuenta que las condiciones, estrategias e instrumentos no pretenden convertirse en mecanismos sustitutos, sino en complementarios, respaldados por el involucramiento de la sociedad civil.

Un sistema democrático representativo puede ser entendido a través de las normas e instituciones que rigen dentro de la toma de decisiones. En esta óptica, los procesos que permiten una reestructuración del sistema político de la CDMX, los avances en la consideración de nuevas figuras, pero ante todo, una nueva perspectiva para ver el manejo del poder político es lo que debe replantearse en la conformación de los vínculos en la esfera pública.

El fortalecimiento de un sistema político por medio de figuras que incentivan la participación de los ciudadanos se ha vuelto un elemento significativo en el marco de la consolidación democrática, no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el país. En este sentido, la creación de los mecanismos de gobierno semidirecto es una respuesta a la exigencia de incorporar fuerzas políticas emergentes. El principal desafío al que se enfrentan actualmente es la responsabilidad de los actores gubernamentales para promoverla, darle cauce y vincularla de manera eficaz en los actos de gobierno.

Es claro que la reestructuración de la participación en la capital de la República Mexicana produce suspicacia, principalmente por suponer que el gobernar con una intervención más directa de la sociedad nos conduce a una reducción del papel de las figuras representativas. Empero, a lo largo de este trabajo se ha mostrado que esta dinámica refiere a procesos de identificación centrados en los límites de la representación y la articulación de herramientas vinculantes. Si algo nos tiene que quedar claro, es que esto se trata de un cambio gradual. Por ello no es necesario inventar sustitutos, sino estabilizar los cimientos del sistema democrático presente.

Por otra parte, y consecuencia de lo anterior, la tendencia de la sociedad civil por intervenir en la esfera pública les asegura una oportunidad de dar a conocer sus expresiones y propuestas a sus representantes. Los ciudadanos necesitan aprender a canalizar sus demandas a través de los medios institucionales. Evidentemente, la movilización social y las elecciones son una condición necesaria, pero insuficiente para lograr transformaciones significativas por sí solas, porque es justo en el ámbito institucional donde las demandas comunitarias pueden trascender y ser resueltas. Por supuesto, corresponde a los actores gubernamentales y los habitantes de la Ciudad de México, aprender a combinar sus perspectivas e intereses con el fin de lograr acuerdos que los beneficien a ambos.

El tema de las prácticas del gobierno semidirecto en la realidad democrática de la Ciudad de México posee una dualidad de discusión. Por un lado, el entramado político-jurídico que intenta hacer efectiva la legitimidad y estabilidad de las garantías institucionales. Mientras por el otro, tenemos la existencia de un contenido político-social que busca una revalorización del rol ciudadano en la construcción de las relaciones comunitarias. Desde nuestra perspectiva, el desarrollo de ambos factores es importante para la concertación de espacios de participación ciudadana e instrumentos; esto con el fin de poder mejorar la regulación en los procedimientos de encuentro e interacción entre representados y representantes.

Este naciente interés por la participación de la sociedad civil en el quehacer político adquiere una mayor relevancia si lo ubicamos en el contexto de consolidación democrática que la Ciudad de México ha experimentado en los últimos años, sobre todo en los últimos 5 con la reforma a la LCPDF y la creación de la Constitución de la CDMX. Estos cambios institucionales han permitido avanzar en la construcción de espacios de representación y negociación, no sólo por el hecho de haberse insertado en el contenido de reformas, sino también porque forman parte de un proceso de cambio en este entramado político y social. Esto es particularmente importante cuando las características propias de la ciudad sugieren que su introducción ha impactado sustancialmente el panorama general de la participación; además de cambiar en el algún sentido las reglas del juego en la detentación del

poder político. Por consiguiente, en la medida en que los procedimientos, normas y la dinámica social logren asentarse en valores similares, será más fácil que los habitantes puedan ejercer sus derechos.

Respecto a las nuevas condiciones que se están desarrollando en el ámbito de la participación, una de nuestras hipótesis iniciales era que la representación es el reflejo intrínseco de las ideas del quehacer público en la formación de un gobierno, pero que el sólo reconocimiento legal de los mecanismos semidirectos es insuficiente para resolver los problemas de representación. En este sentido, el ejercicio del poder político por medio de la participación activa de los ciudadanos tendrá que superar las limitaciones normativas y las restricciones en los procesos legislativos, en las que todavía predomina la tendencia de nuestro sistema político a crear impedimentos.

Cuando se habla de participación, una de las principales interrogantes que surgen es de qué manera se va acceder a ello y en qué medida. Sería ingenuo pensar que la aplicación en todos los ámbitos es el mismo, y es allí donde se encuentra uno de los principales peligros, el tan sólo trasplantar figuras esperando que surtan el mismo efecto. En nuestro trabajo se optó por elegir un modelo de representación semidirecto-local, pues este esquema de actuación muestra tener menos limitaciones que los espacios con mayor amplitud. Nuestro planteamiento tiene su fundamento en la organización de mayorías concretas de una comunidad trabajando en conjunto con sus representantes más cercanos.

En sí, el modelo semidirecto-local presentado parece menos atractivo en términos mediáticos, pero más eficaz al momento de determinar temas para llevarlos a la arena de discusión. Recordemos que para abordar cualquier proceso decisorio se requiere de un sistema coherente, puesto que un mal diseño puede desembocar en resultados contrarios a los esperados. En este orden de ideas, el modo en que éstos sean tratados será lo que determine si su proposición es un acierto o un fracaso.

¿Se puede probar en ámbitos con mayor amplitud? Según los argumentos que aquí hemos presentado, la respuesta sería sí. Empero, sería prudente en primer lugar, actuar bajo una representación esquemática más sencilla, esto con la finalidad de

manejar y comprender en pequeño cuáles son los límites actuales de nuestro sistema de participación. Específicamente, los cambios que se puedan realizar en las instancias locales tienen la posibilidad de generar un sistema más apropiado para la expresión del modelo semidirecto. En la medida en que se puedan articular los intereses de la sociedad y dar una mayor profesionalización a los actores políticos locales, habrá un mayor campo de acción para extender la participación; dado que su principal problema se encuentra en la coordinación entre los órganos de representación y las instancias correspondientes de vinculación.

Por otra parte, uno de los argumentos comunes en la implementación de los mecanismos semidirectos radica en que éstos pueden superar la participación electoral tradicional. No obstante, la revisión de las experiencias y resultados de ambos procesos referidos en nuestro trabajo, nos lleva cuestionar esta creencia, pues, a pesar de la condición de desprestigio que reciben algunas figuras representativas y las elecciones, éstas aún siguen predominando en las urnas. Este hecho nos parece importante porque lograr un cambio en la dinámica gobierno-sociedad y el estado actual del sistema democrático, requiere que los procesos electorales puedan establecerse de forma efectiva. Una construcción y fortalecimiento de instituciones representativas que efectivamente representen las demandas y necesidades de los ciudadanos. Si bien, de momento las prácticas semidirectas no resuelven por completo el problema de la desconfianza institucional, sí son útiles para reducir la brecha entre electores y representantes.

Las figuras representativas son fundamentales en el manejo del poder político, además de ser indispensables en la organización y funcionamiento de un gobierno. Sin embargo, para que el sistema político democrático logre consolidarse es necesario fomentar la participación entre los individuos que lo conforman. A través de las instituciones se busca operativizar los procesos de toma de decisiones. La participación es un medio necesario para efectivizar la representación y los derechos democráticos. Desde nuestra perspectiva, el involucramiento colectivo dentro del marco de las instituciones favorece la transformación de las numerosas ideas de los habitantes de la Ciudad de México en acciones proactivas.

Por lo que aquí se ha argumentado, podemos concluir que los elementos de reciente creación han hecho cambios significativos en la teoría y la práctica de la representatividad y el manejo del poder político. Ciertamente, el diseño de los mecanismos semidirectos en la Ciudad de México muestra tener aún limitaciones en cuanto a la forma en que establecen temáticas y restricciones. En la actualidad, sabemos que el panorama para implementarlos de lleno en la dinámica representativa resulta aún complicado, pero tampoco es imposible, ya que aún se cuenta con el terreno óptimo para su aplicación.

Hoy en día, estamos frente un cambio de paradigmas sobre las implicaciones de la participación de los ciudadanos, y por tanto, debemos estar conscientes que la realidad democrática se encuentra en un contante proceso de adaptación y consolidación. Un hecho que no debe preocuparnos en la medida que este tipo de incentivos logren afianzarse como una alternativa seria para fortalecer el sistema democrático, pero sobre todo que sean capaces de generar coexistencia institucional y vínculos continuos.

Para finalizar, queremos enfatizar que el reto está en fortalecer las estructuras institucionales y fomentar la participación de la sociedad civil desde la conformación de un gobierno capaz de generar acuerdos, procesos de conciliación y sistemas reales de contrapeso. Sostenemos que los mecanismos de gobierno semidirecto son herramientas complementarias y su función es permanecer en su calidad de incentivos. Lo anterior con el propósito de que el sistema en el que se desenvuelve la Ciudad de México sea plural y participativo, sin demeritar las bases representativas.

FUENTES CONSULTADAS

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal-611-15 (ACU-611-15), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2014.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

ALDUCÍN ABITIA, Enrique, *Los valores de los mexicanos*, Fondo Cultural Banamex, México, 1991.

ALMOND, Gabriel y Sidney, Verba, *The Civic Culture Revisited*, Little Brown and Company, 1980.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho constitucional español*, Universitas, Madrid, 1998.

AUYERO, Javier, *Clientelismo político, Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

BARENSTEIN, Jorge, "Gobernabilidad comparada a nivel local, nuevas tendencias y antiguos desafíos", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 1, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1994.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1994.

BRISEÑO BECERRA, Carlos A., "La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/ 1997: avances y tareas pendientes", en *Revista Acta Republicana: Política y Sociedad*, núm. 8, México, 2009.

CANTO SÁENZ, Rodolfo, "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la democracia", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, semestre II, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

CARPIZO, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado" en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México 2007.

CASAR, María Amparo, "Consulta popular, ¿tercera vía?", *Excélsior Opinión*, 31 de julio 2013.

COLOMER, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001.

CONSTANT, Benjamin, *Principios de la política* (1806), Aguilar, Madrid, 1970.

_____, "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos"(1819), en *Escritos Políticos*, CEC, Madrid, 1989.

Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción VIII.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

COSSÍO, José Ramón, *Concepciones de la democracia y Justicia Electoral*, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 2002.

CUNILL, Nuria, "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, 2008.

DAHL, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989

_____, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.

DE LOS SANTOS OLIVO, Isidro, "Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano comparado", en Cesar Astudillo y Manlio Fabio Casarín (coords.), *DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1997.

Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXLVIII, núm. 21, publicado el 29 de enero de 2016.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos* (1951), FCE, México, 2012, pp. 398-418.

_____, *Instituciones políticas y Derecho constitucional* (1955), Ariel, España, 1980.

Encuesta de Evaluación ciudadana sobre el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, Tag Strategy Partners, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2014.

Estadística de participación ciudadana: Instrumentos de participación ciudadana, cooperación y redes de apoyo en el Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (DEPC), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2015.

Estadística de resultados y de participación de la Consulta Ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral (DEOyGE), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2017.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 1, 2, 7, 8, 117.

Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec, Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (CEE-ITESM), 2015.

Estudio de Evaluación Socioeconómica del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec, Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (CEE-ITESM), 2015.

Estudio México: Confianza en Instituciones 2015, Consulta Mitofsky, 2015.

Estudio México: Confianza en Instituciones 2016, Consulta Mitofsky, 2016.

ETHOS INTERACCIÓN CIUDADANA GLOBAL A.C., "Informe de observación. Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo del proyecto Corredor Cultural

Chapultepec-Zona Rosa”, en *Informes de la Red de Observación IEDF*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 1859, pp. 8-11, publicada el 19 de mayo de 2014.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 234, p. 20, publicada el 8 de diciembre 2015.

GONZÁLEZ RISSOTO, Rodolfo, “La Democracia Directa en Uruguay” en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, Tribunal Supremo de Elecciones, Uruguay, 2008.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl “Democracia semidirecta y participativa” en Diego Valadés y Rodrigo Rivas (coords.), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.

HOBBS, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (1651), FCE, México, 2012, pp.141-157 y 235-292.

HERNÁNDEZ DE HOYOS, Irma, “Mecanismos de participación ciudadana: Regulación de consultas en el distrito federal”, en *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 27, Tribunal Electoral del Poder de Justicia de la Federación (TEPJF), México, 2010.

INGLEHART, Ronald, "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 4, diciembre, 1988.

Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2013, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2013.

Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2014, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2014.

Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX 2015, Polilat y Fundación Konrad Adenauer, 2015.

Informe de evaluación institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 1er Generación, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2013.

Informe de evaluación institucional de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2da Generación, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016.

Informe de Movilizaciones Sociales de la Ciudad de México, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2011, 2013 y 2015.

Informe de resultados de la Encuesta Ciudadana para Evaluar el Desempeño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, Auren Market Research, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2016.

Informe sobre Desarrollo Humano 2016, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York, 2016.

KAUTSKY, Karl, *Parlamentarismo y Democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia: Forma del Estado y la Filosofía* (1929), Oviedo, España, 2006.

KLIKSBER, Bernardo, "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol.8, núm.21, Venezuela, Universidad del Zulia Maracaibo, 2003.

Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal, artículo 39, última reforma 18 noviembre de 2015.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, última reforma 7 de junio de 2017.

LOCKE, John, (1698), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

MARVÁN, Ignacio, "La cuestión del Gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano" en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho*

Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 4, 2001.

MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto, *Participación ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001.

MERINO, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4, IFE, México, 1997.

MERKEL, Wolfgang, “Direkte Demokratie Referenden aus demokratietheoretischer und sozialtheoretischer” en *Internationale Politikanalyse*, Friedrich Ebert Stiftung, Humboldt, Berlin, 2014.

MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (1861), Alianza, Madrid, 2001.

MONTESQUIEU (Charles Louis De Secondat), *El Espíritu de las leyes*, (1748), ISTMO, México, 2002.

PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, FCE, México, 2011, pp. 209-211.

PITKIN, Hannah, *El concepto de representación*, Madrid, CEC, 1967.

PRUD'HOMME, Jean François, “Consulta popular y democracia directa”, en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 15, primera edición, IFE, México, 1997.

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Secretaría de Gobernación, 2012.

Reglamento al interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 122 y 122 Bis.

ROMERO, María José, *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, European Network on Debt and Development, Brussels, 2015.

SALAZAR, Luis y Woldenberg, José, “Principios y valores de la democracia”, en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 1, primera edición, IFE, México, 1997.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

_____, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996.

_____, “Democracia”, en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Instituto de la Enciclopedia Italiana. 2002.

_____, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003.

SCHUMPETER, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen and Unwin, Londres, 1983.

TORCAL, Mariano “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, en *América Latina Hoy*, vol.41, Universidad de Salamanca, España, 2005.

TOURINE, Alan, *¿Qué es la democracia?*, FCE, México, 1996.

TUDELA, José, “El papel de los parlamentos autonómicos en el marco de la crisis económica. Especial referencia a las Cortes de Aragón”, en Edgardo Rivas y María de los Ángeles Mascott (Coordinadores), *La actuación del Legislativo en contextos de crisis. México y España comparados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), México, 2012.

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, Editorial Aguilar, México, 2013.

_____, “La democracia estancada (México 2006-2016)”, *Nexos*, 1 de agosto de 2016.

ZICARDI, Alicia y Arazaluz Solano, Socorro (coords.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

_____, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

_____, “Los actores de la participación ciudadana” en *Congreso sobre Gobiernos locales, el futuro político de México*. 23 y 24 de septiembre, Guadalajara Jalisco, 1999.

_____ (coord.), *Participación ciudadana políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, COMECSO, INDESOL, México, 2004.

Hemerografía

El Universal, Ciudad de México, 2011-2017.

Excélsior, Ciudad de México, 2011- 2017.

Milenio, Ciudad de México, 2011- 2017.

Reforma, Ciudad de México, 2011-2017.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Siglas	Significado
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
APP's	Asociaciones Público-Privadas
CANACOPE	Cámara de Comercio y Turismo en Pequeño de la Ciudad de México
CCC	Corredor Cultural Chapultepec
CDMX	Ciudad de México
CEE-ITESM	Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DEOyGE	Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral
DEPC	Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana
ECCyCP	Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
IDB	Inter-American Development Bank
IDD-MEX	Índice de Desarrollo Democrático de México
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
IESA	Instituto de Estudios Sociales Avanzados
GDF	Gobierno del Distrito Federal
LPCDF	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
LTAIPRC-CDMX	Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
MC	Movimiento Ciudadano

Siglas	Significado
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PES	Partido Encuentro Social
PH	Partido Humanista
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
ProCDMX	Agencia de Promoción, Inversión y desarrollo para la Ciudad de México
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEDF	Tribunal Electoral del Distrito Federal
ZODES	Zonas de desarrollo económico y social