

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES**

**DEMOCRATIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD PARA LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. 1997-2006**
ANÁLISIS POLÍTICO DE LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
EL MARCO JURÍDICO DEL D.F.

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES, PRESENTA:
JOSÉ GERARDO RODRÍGUEZ AYALA.**

DIRECTOR: DR. OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

MAYO de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Un trabajo como este no se hace solo y de manera aislada, y menos en una época de desempleo. Intervienen varias personas con quienes estoy agradecido por sus diferentes apoyos.

En primer lugar al Dr. Octavio Rodríguez Araujo, por su confianza, paciencia y tiempo dedicado a la dirección de la tesis. Así mismo a los miembros del jurado por su dedicación, observaciones y aprecio: Dra. Lucía Álvarez, Dr. Rafael Reygadas, Dr. Julio Bracho y Mtro. Manuel Ramírez.

Así mismo a quienes de manera voluntaria e involuntaria fueron eco de mis reflexiones y padecieron y disfrutaron junto conmigo la construcción de este trabajo: Lourdes, Vero, Lilia, Rita, Yamania, Ameyalli, Tzoali.

Muchas gracias a todas y todos.

Debemos aventurarnos una y otra vez en un mar de incertidumbre, aún cuando no estemos seguros de haber recibido la orientación adecuada por parte de nuestra conciencia, no tenemos otra alternativa que aventurarnos y obedecer su voz.

Los conflictos son inevitables. Cada momento nos somete a una decisión; cada decisión origina conflictos y cada conflicto genera tensión.

Victor Frankl

A mis pequeñas y excepcionales hijas: Yamanía, Ameyalli y Tzoali.

Como legado en una de las etapas más complicadas de mi vida –hasta ahora–.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL DF VISTA DESDE TRES ENFOQUES TEÓRICOS.....	9
1. La Transición a la Democracia	9
2. La Gobernabilidad Democrática	11
3. Teoría de la Democracia	14
4. La Participación Ciudadana en el DF	29
5. El problema: aumentaron o no los espacios para la participación ciudadana en el DF.....	31
CAPÍTULO 2 VISIÓN POLÍTICA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF	38
1. Los cimientos institucionales: 1824-1927.....	39
2. La ciudadanía subordinada 1928-1940.....	41
3. Ciudadanía controlada 1941-1970	44
4. La Ciudadanía simulada 1971-1986	45
5. Hacia la apertura democrática: 1987-1996	55
a. La primera Ley de participación ciudadana	60
b. Los Consejos de Ciudadanos	61
c. La reforma de 1996	65
6. Apuntando algunas conclusiones	66
CAPÍTULO 3 PARTICIPACION CIUDADANA CENTRALIZADA: 1997-2006.....	70
1. Primera Legislatura 1997-2000	70
1.1. La segunda ley de participación ciudadana	72
2. Segunda Legislatura 2000-2003	76
2.1. La participación ciudadana en la presente legislatura	78
3. Tercera Legislatura 2003-2006	79
3.1. Tercera ley de participación ciudadana	80
4. Comparativo de las tres leyes de participación ciudadana	90

5. Apuntando algunas conclusiones del capítulo dos	96
CAPÍTULO 3 LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF	100
1. Las leyes existentes	101
2. Las figuras institucionales para la participación ciudadana	106
3. El grado de la participación	111
4. Los mecanismos de acceso	117
5. La forma de participar	125
6. El peso de la participación	127
7. Algunas conclusiones	132
CAPÍTULO 4. HACIA UNA AMPLIACIÓN DE LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	138
1. Las oportunidades: situación de la ciudad	138
1.1. la megalópolis	138
1.2. ciudad global	139
1.3. La complejidad administrativa	141
1.4. Perfil de la ciudadanía defecha	142
2. Recuperación de otras experiencias	143
3. La nueva ciudadanía	150
3.1. Entramado institucional general	159
3.2. El marco delegacional	162
4. Algunas conclusiones	165
CONCLUSIONES	169
SIGLAS	180
LEYES CONSULTADAS	181
BIBLIOGRAFÍA	185

DEMOCRATIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. 1997-2006

ANÁLISIS POLÍTICO DE LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO JURÍDICO DEL D.F.

INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 1997 en el Distrito Federal (DF), son un acontecimiento político de gran trascendencia, ya que representan la devolución de los derechos políticos de sus ciudadanos; considerando que a partir de 1928 desaparecieron los municipios en la entidad y por consiguiente las autoridades locales ya no serían electas sino nombradas por el Presidente de la República en turno. El DF tuvo una transformación político-administrativa al depender directamente del presidente de la república en turno. Estas elecciones devolvieron el derecho a la ciudadanía de elegir a sus propias autoridades.

Otro significado de estas elecciones es que después de casi siete décadas, la autoridad local representa, ahora sí, la opción ganadora en un proceso electoral; ya que en varios procesos electorales el partido que había perdido en la ciudad, era el que nombraba a las autoridades locales por haber ganado las elecciones a nivel federal.

Por casi 70 años, desde la perspectiva Institucional, la ciudadanía del DF tuvo un espacio muy limitado para participar en la vida pública de la ciudad; los espacios se redujeron a votar para elegir presidente de la república, senadores por el DF y diputados federales; en el ámbito de la representación ciudadana existió el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y Jefes de Manzana. Espacios de participación ciudadana que estuvieron controlados por el régimen autoritario que caracterizó la “era priísta” de 1929 a 1997.

Tomando como un parteaguas las elecciones de 1997, al ser un hecho político relevante, que vino a transformar nuevamente los ámbitos político-administrativos de la ciudad, entre los cuales supone transformaciones estructurales al sistema político de la ciudad, y en particular para la participación ciudadana. Es aquí donde surge la inquietud académica de analizar desde la

perspectiva de la ciudadanía, qué le ha significado a la ciudadanía este cambio político; este cambio político le ha beneficiado a la ciudadanía defienda, no sólo en mejorar se los servicios y la administración en la ciudad, sino sobre todo en el tema de la participación ciudadana. Desde la perspectiva *Bobbiana* esta transformación política se ha traducido en un mejoramiento de la calidad democrática en donde existen más ciudadanos y más espacios para participar en toma de decisiones que les atañen.

El objetivo que se propone para el presente estudio es analizar la situación de la participación ciudadana institucionalizada en el DF a partir de una clasificación que dé cuenta del tipo de participación, el grado, la figuras con la que se puede participar, las formas y el peso que tiene dicha participación institucionalizada y poder caracterizar la calidad democrática que se vive en la ciudad capital.

Se trata de reflexionar sobre el beneficio que ha significado para la ciudadanía del DF la transformación política que se está viviendo en la ciudad en estos últimos nueve años. ¿Se han ampliado los espacios de participación ciudadana? ¿Además de votar, qué otras acciones o atribuciones tiene la ciudadanía del D.F.? ¿La ciudadanía capitalina ya toma decisiones en asuntos de interés público?

Se pretende analizar el marco jurídico del DF, identificando los espacios institucionales que existen para la participación ciudadana a partir de tres enfoques teóricos como la Transición a la Democracia; la Gobernabilidad Democrática y la Teoría de la democracia, enfatizando la identidad ciudadana.

Desde la teoría de la Transición a la Democracia se retoma la etapa de la consolidación democrática en donde al gobierno de la alternancia después de un periodo de autoritarismo, asume la tarea de consolidar los cambios efectuados en el periodo de la liberalización del régimen autoritario, fortalecer e instituir espacios y mecanismos democráticos. Es aquí donde se pretende analizar el sistema político del DF, después de los 68 años de vivir bajo un régimen autoritario y centralista, cuáles son la tareas del nuevo gobierno que nos indiquen si se está transitando a la democracia o no. Basados en esta teoría se interpretaría que dada la alternancia política en la entidad, ésta propiciaría también una transformación jurídica que favorecería la participación ciudadana, mejorando con

esto la calidad democrática de la ciudad. Por tanto se trata de identificar cuáles son los rasgos que caracterizan esta calidad democrática, enfocada especialmente en la participación ciudadana.

Desde el enfoque de la Gobernabilidad Democrática, al considerar que ésta se sustenta en los elementos que definen a un buen gobierno como la eficacia, la eficiencia, la honestidad, la responsabilidad y la transparencia, además de crear una instrumentación que posibilite la relación entre el gobierno y la sociedad, con:

- a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad,
- b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales;
- c) política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación) y
- d) diseño y promoción de diversas formas de representación. (Sánchez y Álvarez 2003, 206).

Un gobierno con estas características deberá poner en el centro de sus intereses una política de participación ciudadana, en la medida en que ésta representa el eje para la articulación de diversas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad. Entonces se pretende analizar qué ha sucedido con el DF, respecto a esta expectativa democrática. Se analizará cuál y qué tipo de institucionalidad democrática se ha creado para que la ciudadanía participe en la vida pública de la ciudad.

Se trata pues, de analizar el marco jurídico que norma al DF en materia de participación ciudadana desde la óptica de la gobernabilidad democrática. ¿la institucionalidad que se ha creado para la participación ciudadana está orientada y favorece la gobernabilidad democrática? ¿los espacios institucionales abren nuevos y mas espacios para que la ciudadanía del DF pueda participar en la vida pública de la ciudad? ¿son incluyentes de la pluralidad de identidades ciudadanas existentes en la ciudad? ¿facilitan la toma de decisiones de manera incluyente?

Desde el enfoque de la Teoría Democrática se recupera la reflexión que existe en torno a la identidad de la ciudadanía y por tanto de su participación en el vida pública de la sociedad. Considerando que a lo largo de la historia han existido varios modelos de democracia, y por tanto varias identidades de ciudadanía. A toda visión de ciudadanía corresponde un tipo de Estado, de aquí que no es la misma imagen de ciudadanía que nos presenta la democracia clásica a la que nos

presenta la tradición liberal por ejemplo. Marcando una clara diferencia de la participación ciudadana con las diferentes formas de participación: la participación política, la participación social y la participación comunitaria.

Al considerar Nuria Cunill que lo público no se agota en lo estatal, la participación ciudadana es aquella que pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. La participación ciudadana se refiere a que los individuos, en tanto ciudadanos, participan o toman parte en los asuntos públicos del Estado. Es una forma de expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad, y es ineludible en la gestión del gobierno. La participación ciudadana es el medio de socializar la política y una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, y por ende, de fortalecer a ésta. (Cunill 1991, 44)

Por otra parte, es importante considerar que en este momento existe una gran discusión por dilucidar la nueva identidad de ciudadanía que corresponda a las nuevas exigencias de la sociedad, y en nuestro caso, para el Distrito Federal. Desde lo cual, también, se pretende desprender una reflexión sobre el futuro de la participación institucionalizada en el DF, abordando los cuestionamientos de ¿qué hacer? ¿Cuál es la tarea de la participación ciudadana en el D.F.? ¿Cuál sería la ruta a seguir? ¿Cuáles son las tareas y a quién le toca realizarlas? ¿Habría necesidad de cambios legales para instituir o reformar los espacios institucionales para la participación ciudadana? En caso afirmativo, ¿qué tipo de cambios?

El presente texto está dividido en cinco capítulos. En el primero se retoman los elementos centrales de los tres enfoques teóricos que se utilizarán para analizar la situación de la participación ciudadana institucionalizada en el DF; así como su problematización, justificación e hipótesis que guiará el presente trabajo, la cual enuncio de la siguiente manera: La alternancia posibilitó la ampliación de los espacios formales para la participación ciudadana y por tanto la calidad democrática de la ciudad está mejorando. Es decir, hay alternancia, se abren espacios para la participación ciudadana, por tanto hay mayor democracia en la ciudad.

En el segundo capítulo ubicaremos el lugar que ha ocupado la participación ciudadana formal a lo largo de la transformación que ha vivido el marco jurídico del D.F., a partir de 1824 hasta 1997, identificando los espacios que la ciudadanía

defeña posrevolucionaria tuvo para participar en la vida pública de la ciudad, así como su entramado jurídico-político que existió en este periodo. En Tercer lugar nos centraremos en caracterizar la evolución del marco normativo en las legislaturas posteriores a partir de la alternancia 1997-2006 en materia de participación ciudadana, como antecedente para analizar de manera detallada las leyes existentes para el DF. En el cuarto capítulo se analizará el texto del marco jurídico del D.F. existente en 2006, en dónde se identificarán y se caracterizarán las formas institucionales que las 81 leyes existentes hasta diciembre de 2006, marcan para la participación ciudadana; en este apartado no se retomaron los códigos existentes para el D.F., sólo las leyes. En el quinto capítulo se reflexionará sobre las tareas que surgen para mejorar la formalidad de la participación ciudadana, dadas las nuevas condiciones democráticas y socioeconómicas de la ciudad capital, así como las sugerencias que provoquen la revisión de algunos casos latinoamericanos.

Finalmente, terminamos con un apartado presentando algunas conclusiones que nos arrojó el presente estudio del marco jurídico y su confrontación con otros casos latinoamericanos así como la aspiración del mejoramiento democrático en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL DF VISTA DESDE TRES ENFOQUES TEÓRICOS

En el presente capítulo se plantea la problematización que encierra la participación ciudadana institucionalizada en el DF a partir de algunos elementos que aportan tres enfoques teóricos de la teoría política: el de la Transición a la Democracia; la Gobernabilidad Democrática y la Teoría democrática, concretamente en la identidad de la ciudadanía que corresponde a cada modelo de democracia. Así mismo las preguntas que guiarán la presentación de los argumentos sobre la participación ciudadana institucionalizada en el DF.

Estos elementos que se recuperan de cada enfoque teórico se convertirán en los ejes guía del análisis al marco jurídico que norma la vida pública de la ciudad capital en materia de participación ciudadana, objeto del presente estudio, pero que de manera especial se presentará en el cuarto capítulo.

1. La Transición a la Democracia.

Por varios años el análisis político y en concreto sobre la democracia estuvo impregnado por el enfoque de la Transición a la Democracia. Algunos estudios comenzaron a analizar el cambio de los regímenes políticos en la década de los 70; pero el acontecimiento que les dará mayor empuje será la caída del muro de Berlín en 1989, analizando las transformaciones de los países del este europeo.

Obras como las de Juan Linz *La quiebra de las democracias*, que analiza la caída de los regímenes democráticos de Alemania, Italia, España y Chile; o el ambicioso trabajo de Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead titulado *Transición desde un gobierno autoritario*, en donde analizan los

cambios de los regímenes políticos de países europeos, latinoamericanos y asiáticos, son algunos ejemplos del interés que provocó este enfoque teórico.

Dentro de algunos elementos que plantea este enfoque se encuentran por ejemplo en la conceptualización que hace O'Donell y Schmitter de la Transición entendiéndola como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria (Ostria 2000, 12). “Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están completamente definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y ganadores. Por otra parte, durante la transición, en la medida que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios”. (Ostria 2000, 12)

Durante la transición se dan complicados juegos políticos y para su éxito mucho depende de la habilidad y confianza de los actores en el proceso. Es decir, la transición gira en torno a cuestiones de procedimiento político en donde las discusiones y negociaciones tenderán a centrarse en el diseño constitucional y legal del nuevo régimen. Las transiciones pueden desembocar en una nueva constitución que redefine las reglas del juego.

Las etapas de la transición a la democracia que proponen los transitólogos¹ son: Del régimen autoritario se pasa un proceso de **liberalización**, en donde el

¹ De los más destacados se encuentran: Huntington, Samuel, *La tercera ola*, Editorial Piados, Buenos Aires, 1994; Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1991; Linz Juan, *La quiebra de las democracias*, Editorial Alianza, Madrid, 1989; Cárdenas García, Jaime, *La crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992; Morlino Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; O'Donell G., & Ph. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Editorial Piados, Buenos Aires, 1998. AA.VV. La Transición política mexicana, Revista Phronesis, Centro Antonio de Montesinos A.C., Num. 1-99, México, 2000.

régimen autoritario comienza a presentar debilidades y concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos, abre algunos espacios de participación para otros actores; con lo que se comienza a vivir la etapa de la **transición**, donde se van modificando las reglas de la competencia, se instauran un sistema de partidos fuertes, con la capacidad de competir, existen reglas claras para la competencia y se da la alternancia; dándose la alternancia queda al nuevo gobierno la tarea de **consolidar** los cambios democráticos que se vienen dando desde la crisis del régimen autoritario.

La consolidación democrática es la resultante de las transiciones exitosas y termina con la incertidumbre y provisionalidad que es característica de los procesos de transición. Es decir, la consolidación democrática empieza cuando la “anormalidad” ya no constituye la característica central de la vida política. Se trata de institucionalizar las prácticas democráticas, donde el régimen político funciona con una marco institucional y este con un marco de reglas claras, transparentes y democráticas. En donde algunas de estas tienen que ver con espacios institucionales para la participación ciudadana.

2.- La Gobernabilidad Democrática

Este enfoque es de reciente construcción, es posterior a la teoría de la Transición. Antonio Camou considera a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki² como los iniciadores de esta posición para analizar el ejercicio del poder en las sociedades complejas con orientación democrática. Y para el caso latinoamericano, dice que de los primeros autores que comenzaron a introducir la discusión fueron Juan Carlos Portantiero con la obra *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*,³ en 1982; posteriormente Carlos Pereyra con un ensayo recopilado en *Sobre la democracia*⁴

² Según Camou el texto que marcó el inicio de la discusión sobre la gobernabilidad de estos autores fue *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975, Camou 2001a, 15

³ Editado en Buenos Aires, editorial Nueva Visión.

⁴ Editado por Cal y Arena en México.

en 1986 y Angel Flisfisch con su obra *Gobernabilidad y consolidación democrática*⁵ en 1987.

Este enfoque puede verse como un complemento de la teoría de la Transición a la Democracia, ya que la teoría de la transición se enfocó en estudiar cómo salir de los gobierno autoritarios; la teoría de la Gobernabilidad Democrática enfatiza el examen de las condiciones para un gobierno eficaz con fundamento democrático. Analiza el ejercicio de poder y el grado de gobierno en un determinado orden político. Ya que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un “nivel mínimo de democracia de cara al autoritarismo, deviene la preocupación prioritaria de la gobernabilidad, o sea, de las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. (Lechner 1995, 22)

La gobernabilidad designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad (Camou 2001b, 13).

Un paradigma de gobernabilidad depende de una serie de “acuerdos” básicos entre las elites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social, en torno a tres ámbitos principales de la vida social:

- a) el nivel de la cultura política (esto es el nivel de esa compleja amalgama de ideas y valores que conforman “modelos” de orientación política);
- b) el nivel de las reglas instituciones del juego político que configuran “fórmulas institucionales” (es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que en su nivel más amplio configuran el régimen político); y
- c) los acuerdos en torno al papel del estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la “agenda” pública. (Camou 2001a , 10)

Angel Flisfisch entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un

⁵ Editado por FLACSO, en Santiago de Chile.

gobierno o administración, o de varios sucesivos -, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. Javier Árbos y Salvador Giner, señalan que la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. (Camou 2001a , 32)

Existen dos tradiciones históricamente opuestas, que se conjugan en la definición de la gobernabilidad: una ligada a la esfera ética, centrando sus preocupaciones en la formulación del modelo de un “buen gobierno”; la otra ha considerado a la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de sus acción, presentándola como un sistema de ejercicio de poder. La primera tiene como guía la noción de justicia y la segunda la eficacia. (Camou 2001a , 33)

La gobernabilidad democrática tiene la tarea de integrar a los diferentes centros de interés y de poder de una sociedad compleja. La nueva cultura de la gobernabilidad democrática vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado.

Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar sociedades complejas; una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras; una cultura que –en definitiva- logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico armónico. (Camou 2001a , 55)

No es un Estado o gobierno lo que permite –por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más

bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. La responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad. (Camou 2001a, 30)

La Gobernabilidad Democrática se sustenta no sólo en los elementos definitorios del buen gobierno (eficacia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y transparencia), sino también en la instrumentación de otros elementos referidos a la relación con la sociedad:

- a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad,
- b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales;
- c) política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación) y
- d) diseño y promoción de diversas formas de representación .⁶

En un gobierno de esta naturaleza, la instrumentación de una política de participación ciudadana resulta un componente central, en la medida en que representa el eje para la articulación de diversas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad. (Sánchez y Álvarez 2003, 206)

3.- Democracia y participación ciudadana

La Teoría Democrática es muy amplia y se ha venido construyendo a lo largo de varios años.

Al hablar de democracia inevitablemente se tiene que hablar de participación ciudadana, ya que ésta es un elemento sustancial de aquélla. Desde la definición etimológica hasta las discusiones contemporáneas, se le ha incluido de alguna manera.

Considerando que a lo largo de la historia de las sociedades humanas han existido diferentes modelos de democracia y que cada uno de estos tiene una

⁶ Norbert Lechner, Cultura política y gobernabilidad democrática, México, IFE, 1995; comentado por Lucía Álvarez, 2006, 53.

imagen de Estado y sociedad, con funciones determinadas para cada ente, ejecutadas en un marco normativo, inferimos que cada modelo de democracia también tiene un modelo de ciudadanía, la cuál es preciso diferenciar para tener una precisión cuando se esté haciendo alusión a la ciudadanía. De aquí que cuando se habla de ciudadanía es preciso ubicar desde qué modelo de democracia se está haciendo referencia.

A cada modelo de ciudadanía corresponde también un tipo de Estado.

Sin ánimo de ser exhaustivos en este tema, por que no es el interés del presente trabajo y por que además es tan amplio que este espacio no es suficiente, sólo se retomará la discusión por la identidad ciudadana en cada modelo de democracia e identificar a cuál nos referimos y cuál se utilizará para el presente análisis de la participación ciudadana institucionalizada en el DF.

El análisis que nos presenta David Held sobre los *Modelos de Democracia*⁷, identifica once modelos:

- I. Democracia Clásica. Que se refiere a la antigua Grecia.
- II. Republicanismo, con sus dos variantes:
- III. Republicanismo desarrollista, y
- IV. Republicanismo protector.
- V. Democracia Liberal, con sus dos vertientes:
- VI. Democracia Protectora, y
- VII. Democracia Desarrollista.
- VIII. Democracia Directa.
- IX. Democracia Elitista Competitiva.
- X. Democracia Legal, y
- XI. Democracia participativa.

El modelo que más se ha instituido en las democracias del mundo, ha sido la Democracia Liberal, de la cual se ha derivado un tipo de ciudadanía, con derechos y obligaciones bien delimitados, que hacen funcionar la democracia representativa que promueve dicho modelo.

⁷ Held David, Modelos de democracia, Alianza Editorial, España, 2001.

Frente a este modelo es que actualmente surge la crítica y la reflexión de nuevos modelos de ciudadanía, como el que se propone desde la *democracia moderna* y el de la *democracia radical*, que revisaremos más adelante, comenzaremos con la Democracia clásica.

La Democracia Clásica.

En el modelo de la **democracia clásica**, en la antigua Atenas, un ciudadano era alguien que participaba en la administración de justicia y en el gobierno. La ciudadanía significaba la participación en los asuntos públicos. La ciudad-estado celebraba la noción de una ciudadanía activa e involucrada en un proceso de auto-gobierno, los gobernantes debían ser los gobernados. Todos los ciudadanos se reunían para debatir, decidir y hacer efectiva la ley. El principio de gobierno era el principio de una forma de vida: la participación activa. El proceso de gobierno mismo estaba basado en la disertación libre y sin limitaciones, garantizada por la isegoría⁸, es decir, el derecho de todos por igual a hablar en la asamblea soberana. (Held 2001, 34) Pero esta isegoría no era universal, es decir, no era para todos los habitantes de la ciudad-estado, sino que estaba restringida a los individuos que cumplieran con los siguientes requisitos: ser varones, tener propiedades, hombres libres y con tiempo para dedicarse a los asuntos públicos. De aquí que esta calidad ciudadana era muy interesante por el tipo de participación, era excluyente.

La ciudadanía en su conjunto constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la asamblea se reunía más de cuatro veces al año y tenía un quórum de 6 mil ciudadanos (el mínimo de ciudadanos cuya presencia se requería para que las actas de los asuntos fueran consideradas válidas). Todos los grandes asuntos, como la estructura legal para el mantenimiento del orden público, las finanzas y la

⁸ Aquí es interesante hacer una reflexión sobre las características de la ciudadanía griega, ya que sus componentes determinaban quiénes eran ciudadanos: varones, libres (es decir, no esclavos), con propiedad (o propiedades, esto con la intención de tener independencia política, es decir, no ser comprados), adultos, con tiempo (para dedicarse a los asuntos públicos) e independientes (sin estar sometidos a la voluntad de nadie). Estos elementos se me hacen muy interesantes ya que actualmente, el discurso democrático ha olvidado estos elementos de la ciudadanía, ya que no basta con tener 18 años para ser ciudadano. No estoy proponiendo que regresemos a la época ateniense, sino considerar la intención de las características para ser ciudadano. Ahora el sistema nos ha hecho creer que la gente pobre, excluida, sin nada, es ciudadana, mientras que muchos testimonios nos muestran la utilización político-electoral de los sectores empobrecidos de nuestro país. Por tanto, la discusión por la democracia social es pertinente, aunque no es abordada en el presente trabajo.

imposición directa, el ostracismo o las cuestiones internacionales eran llevados ante la asamblea de ciudadanos para su debate y discusión. La asamblea decidía sobre los compromisos políticos del estado ateniense. (Held 2001, 37)

Republicanism.

El republicanism comenzó a disfrutar de una especie de revitalización a finales del siglo XI, cuando una serie de comunidades del norte de Italia establecieron sus propios cónsules o administradores para gestionar sus asuntos judiciales desafiando los derechos papales imperiales de control legal. Held 59

Este modelo está basado en el ideal de la República romana. Roma ofrecía una concepción de la política que conectaba la participación política, el honor y la conquista, y que, por consiguiente, podía poner en cuestión el principio monárquico de que sólo un rey, al disfrutar de autoridad personal sobre sus súbditos, podía garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad y la proyección efectiva del poder. (Held 2001, 62)

En la corriente del **republicanism desarrollista** subrayan el valor intrínseco de la participación política para el desarrollo de los ciudadanos como seres humanos, la participación política es necesaria para la vida virtuosa; los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica, para que nadie puede ser amo de nadie y para que todos puedan disfrutar de igual libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo. Se da la separación de funciones legislativas y ejecutiva; el poder legislativo está constituido por la participación directa de los ciudadanos en reuniones públicas; la unanimidad de los asuntos públicos se considera deseable, en caso de desacuerdo se acepta la regla de la mayoría en las votaciones; los puestos ejecutivos están en manos de magistrados o administradores; el ejecutivo es nombrado bien por elección directa o por sorteo. (Held 2001, 81)

El **republicanism protector** acentúa su importancia instrumental para la protección de los objetivos de los ciudadanos; subrayan la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación política es una condición esencial de la libertad personal; si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos serán dominados por otros. El equilibrio de poder entre el pueblo, la aristocracia y

la monarquía vinculado a una constitución mixta o un gobierno mixto, con la condición de que todas las principales fuerzas políticas desempeñen un papel en la vida pública. La participación ciudadana se lograba mediante diferentes mecanismos posibles, incluida la elección de cónsules o representantes integrados en consejos de gobiernos. Libertad de expresión y de asociación, así como el imperio de la ley. (Held 2001, 75)

La ciudadanía estaba formada por un grupo muy exclusivo de hombres , y el *podesta* se elegía, en muchos casos, entre los candidatos de la nobleza. De aquí que algunas precisiones a este modelo, es que algunas variantes del republicanismo renacentista deben considerarse más una forma de republicanismo aristocrático o nobiliario que un tipo de política democrática.

El elemento central de la argumentación republicana renacentista era que la libertad de una comunidad política se basaba en que la única autoridad a la que había que dar cuentas era la propia comunidad. El autogobierno es la base de la libertad, junto con el derechos de los ciudadanos a participar en el gobierno de sus asuntos comunes. De acuerdo con este planteamiento, la libertad de los ciudadanos consiste en la plena consecución de los fines que ellos mismos han elegido, y el más alto ideal político es la libertad cívica de un pueblo autogobernado y independiente. La comunidad en su conjunto debe conservar en última instancia la autoridad soberana, asignando a sus diversos gobernantes o magistrados un rango no superior al de funcionarios electos. (Held 2001, 62)

Conforme fue avanzando la historia de la humanidad, las ideas políticas también se fueron transformando, en algunas ocasiones para evolucionar y abonar más a las discusiones teóricas, y en otros casos para estancarse. En el caso de la teoría democrática así sucedió; los elementos que la democracia clásica había aportado a la teoría democrática se olvidaron durante un largo periodo, como fue la Edad Media, hasta que apareció el estado moderno y se renovó la discusión por la democracia, en donde la noción de ciudadanía también se modificó, adquiriendo diferentes formas, ya sea de manera pasiva, en donde la participación ciudadana se reduce a votar para elegir a sus representantes, como el demandante de servicios públicos y las garantías individuales; o con una visión más activa, como

un integrante decisivo en la construcción democrática de su sociedad a través de mecanismos que proporciona la democracia directa.

Para la **democracia directa**, la cual surge, según Held, a partir del sistema que se construyó con la propuesta marxista y que después fue evolucionando, en donde el libre desarrollo de todos sólo puede alcanzarse con el libre desarrollo de cada uno. La libertad exige el fin de la explotación y, en último término, la plena igualdad política y económica; únicamente la igualdad puede garantizar las condiciones para la realización de la potencialidad de todos los seres humanos, de tal forma que cada uno pueda dar según su capacidad y recibir según su necesidad. Las cuestiones públicas deben ser reguladas por la comuna o concejos organizados en una estructura piramidal. El personal del gobierno, los magistrados y administradores están sujetos a frecuentes elecciones, al mandato de sus comunidad y a ser revocados. Los funcionarios no cobran más que el salario de los trabajadores. La milicia popular mantiene el nuevo orden político sujeto al control de la comunidad (Held 2001, 177). Este modelo estuvo alimentado por la democracia de la antigua Grecia.

La **democracia elitista competitiva** se base en el método de selección de una élite política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias. Funciona con un gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte. Se da la competencia entre élites y partidos políticos rivales. Dominio del parlamento por los partidos políticos. Existe un carácter central del liderazgo político-burocracia: una administración independiente y bien formada. Límites constitucionales y prácticos al margen efectivo de decisión política. (Held 2001,)

Dado que la **democracia Liberal** es la que más se ha instalado en los regímenes que se declaran democráticos, es el modelo desde donde se ha difundido el modelo de ciudadanía que conocemos actualmente y desde donde se generan los análisis políticos sobre ésta.

Un representante clásico de este modelo fue Tocqueville, para quien el gobierno supone que, a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se

familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. (Ziccardi 1998, 29) Identifica tres espacios de la “escuela democrática”, donde el ciudadano va aprendiendo la reglas de la sociedad democrática...

La vida política o administrativa se encuentra concentrada en ellos en **tres centros de acción**, que se pueden comparar a los diversos centros nerviosos que mueven el cuerpo humano. Primero se encuentra la comuna, después el condado y por último, el Estado.⁹

La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza que por doquier hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios. En la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las comunas son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia.¹⁰

Norteamérica es el país del mundo donde se ha sacado mayor partido de **la asociación**, y donde se ha aplicado ese poderoso medio de acción a una mayor diversidad de objetos. Independientemente de las asociaciones permanentes creadas por la ley bajo el nombre de comunas, ciudades y condados, hay una gran cantidad de otras más que no deben su existencia y su desarrollo sino a las voluntades individuales.¹¹

Siendo reconocido el derecho de asociación, los ciudadanos pueden utilizarlo de diferentes maneras. Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas; y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. La asociación posee más poder que la prensa. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella. Allí los hombres se ven, los medios de ejecución se combinan y las opiniones se desarrollan con esa fuerza y ese calor que no puede alcanzar nunca el pensamiento escrito.¹²

Otros elementos que Tocqueville inserta a la reflexión de la democracia es el de la soberanía, que es el principio subyacente...

La sociedad obra allí por sí misma y sobre sí misma. No existe poder sino dentro de su seno; no se encuentra a nadie casi se atreva a concebir y sobre todo a expresar la idea de buscar ese poder en otro lado. El pueblo participa en la composición de las

⁹ Tocqueville, La democracia en América, FCE, México, 1973, pg 77.

¹⁰ Ibid. Pg 78

¹¹ ibid. Pg 206

¹² Ibid. Pg 207

leyes por la selección de los legisladores , en su aplicación por la elección de los agentes del poder ejecutivo y se puede decir que del mismo gobierno, tan restringida y débil es la parte dejada a la administración y tanto se resiente ésta de su origen popular, obedeciendo al poder del que emana.¹³

Define a la democracia como un estado social especial, caracterizado por avance de la igualdad. Es racional, es un estado para los hombres inteligentes.

El **estado social** de Norteamérica es extraño. Los hombres se muestran allí mas iguales por su fortuna y por su inteligencia o, en otros términos, mas igualmente fuertes que los que son en ningún país del mundo, o que lo hayan sido en ningún siglo de que la historia guarde recuerdo. Ahora bien, no sé más que dos maneras de hacer prevalecer la igualdad en el mundo político: hay que dar derechos iguales a cada ciudadano o no dárselos a ninguno.¹⁴

Para Tocqueville la igualdad está por encima de la libertad...

La libertad no es el objeto principal y continuo de su deseo; lo que aman con amor eterno, es la **igualdad**; se lanzan a ella por impulsión rápida y por esfuerzos súbitos. Por otro lado, cuando los ciudadanos son todos casi iguales, les resulta difícil defender su independencia contra las agresiones del poder. No siendo ninguno de ellos lo bastante fuerte para luchar solo con ventaja, no hay más que la combinación de las fuerzas de todos que pueda garantizar la libertad.¹⁵

El Liberalismo contribuyó a la formulación de la idea de una ciudadanía universal basada en la afirmación de que todos los individuos son libres e iguales por nacimiento, redujo a la ciudadanía a un mero status legal que establece los derechos que el individuo tiene frente al Estado. (Mouffe 1999, 92) Presupone que una vez que los ciudadanos se ven a sí mismos como personas libres e iguales, deberían reconocer que para perseguir sus respectivas concepciones del bien necesitan los mismos bienes primarios, así como los mismos medios aptos para todos los fines, como el ingreso y la riqueza, y las mismas bases de autorespeto. (Mouffe 1999, 90)

Desde este modelo la ciudadanía es la capacidad de cada persona para formar, revisar y perseguir racionalmente su definición de bien. Los ciudadanos emplean sus derechos para promocionar su interés propio dentro de ciertos límites impuestos por la exigencia del respeto a los derechos de los otros; no se pueden

¹³ ibid, pg 76

¹⁴ ibid, pg 72

¹⁵ ibid, pg 73

sacrificar los derechos del individuo en nombre del bienestar general, y los principios de justicia imponen restricciones a las concepciones permisibles del bien que los individuos están autorizados a perseguir. (Mouffe 1999, 93)

Lo que compartimos y hace de nosotros ciudadanos de un régimen democrático liberal no es una idea sustancial del bien, sino un conjunto de principios políticos específicos de esa tradición. Ser un ciudadano es reconocer la autoridad de tales principios y las reglas en las que se nace, hacer que sean ellos los que den forma a nuestros juicios y a nuestras acciones. (Mouffe 1999, 96)

La visión liberal afirma que no hay bien común y que cada individuo debería ser capaz de definir su propio bien y realizarlo a su manera. Desde este enfoque la identidad ciudadana es solo una entre muchas otras y no desempeña un papel privilegiado. Se limita al estatus legal y a la posesión de un conjunto de derechos que mantenemos ante el Estado. (Mouffe 1999, 137)

Sus variantes son la democracia protectora y la democracia desarrollista.

La democracia protectora se basa en que los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como frente a sus semejantes, para asegurarse de que los que gobiernan lleven a cabo políticas que correspondan a los intereses de los ciudadanos en conjunto. La soberanía reside en último término en el pueblo, pero se confiere a los representantes que pueden ejercer legítimamente las funciones del estado. Las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer la responsabilidad de los que gobiernan. Los poderes del estado deben ser impersonales, a saber, deben estar legalmente circunscritos y divididos en ejecutivo, legislativo y judicial. El carácter central del constitucionalismo, para garantizar la libertad frente al trato arbitrario y la igualdad ante la ley, en la forma de derechos políticos y civiles, o libertades, sobre todo aquellos relacionados con la libertad de palabra, expresión, asociación, voto y creencia. Separación de estado de la sociedad civil, es decir, el ámbito de acción del estado, en general, debe ser fuertemente restringido a la creación de una estructura que permita a los ciudadanos desarrollar su vida

privada, libres del peligro de la violencia, los comportamientos sociales inaceptables y las interferencias políticas indeseadas. (Held 2001,121)

La democracia desarrollista se basa en que la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. La participación política es esencial para la expansión más alta y armoniosa de las capacidades individuales. Se ejerce la soberanía popular con el sufragio universal. Existe un gobierno representativo. Existen frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del estado, así como la promoción de los derechos individuales, especialmente los relacionados con la libertad de pensamiento, sentimiento, gusto, discusión, publicación, combinación y la persecución de los planes de vida elegidos individualmente. Demarcación clara de la asamblea parlamentaria y la burocracia pública, es decir, separación entre las funciones de los elegidos y la de los administradores especialistas. Participación de los ciudadanos en las distintas ramas del gobierno, a través del voto, una extensa participación en el gobierno local, debates públicos y el servicio judicial. (Held 2001, 139)

Democracia Moderna.

La Democracia moderna se enmarca dentro de la tradición liberal e incluye otros elementos a la concepción de la democracia. Se caracteriza por la defensa del pluralismo, la idea de la libertad individual, la separación de la iglesia y el Estado, el desarrollo de la sociedad civil (Mouffe 1999, 91) y por la ausencia de un bien común sustancial.

Para Lefort la sociedad democrática moderna es una sociedad en la que el poder se ha convertido en un espacio vacío y separado de la ley y el conocimiento. En esa sociedad ya no es posible proporcionar una garantía última, una legitimación definida, porque el poder ha dejado de estar incorporado a la persona del príncipe y asociado a una instancia trascendental, poder, ley y reconocimiento están expuestos a una indeterminación radical. (Mouffe 1999, 94)

Dentro de este enfoque, la ciudadanía tiene un papel central, como lo deja ver Touraine, para quien ésta es una de las tres dimensiones que conforman la

democracia: a) respeto a los derechos fundamentales, b) ciudadanía y c) representatividad. La ciudadanía funda el derecho de participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad. La ciudadanía crea derechos. (Touraine 1995, 104) La idea de ciudadanía da a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal ni mercantil. La fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de actuar de manera responsable en la vida pública. (Touraine 1995, 109)

Para Bobbio, la democracia tiene que ver con el derecho de un número muy alto de ciudadanos a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; así como con la existencia de reglas procesales como la de la mayoría; y finalmente tiene que ver con que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. (Bobbio 1986, 16).

A fin de cuentas, la participación ciudadana le pone un sello cualitativo a la democracia, sin olvidar otros elementos como las reglas claras, instituciones fuertes, elecciones periódicas, un sistema de partidos, un estado de derecho, respeto por las minorías, creación de una cultura democrática, igualdad de acceso a servicios e información, entre otros aspectos.

La participación ciudadana es un componente de la democracia porque la construcción y consolidación de ésta es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la sociedad civil. (Mellado 2001, 17)

La democracia radical

Otro enfoque que apareció en los últimos años, a partir del enfoque posestructural, es el que se ha llamado Democracia radical. Donde se ve a la ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos. La ciudadanía no es solo una identidad entre otras, como en el liberalismo, ni es la identidad dominante que anula a todas las demás, como en el republicanismo cívico. Es un principio

articulador que afecta a las diferentes posiciones de sujeto del agente social al tiempo que permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto de la libertad individual. (Mouffe 1999, 120)

Este enfoque ve a la ciudadanía como identidad política, por tanto ya no es un estatus legal, como lo ve el liberalismo. El ciudadano no es el receptor pasivo de derechos específicos y que goza de la protección de la ley. La ciudadanía es una identidad política común de personas que podrían comprometerse en muchas empresas diferentes de finalidad y que mantengan distintas concepciones del bien, pero que en la busca de sus satisfacciones y en la promoción de sus acciones aceptan el sometimiento a las reglas que prescribe la república. Lo que los mantiene unidos es su reconocimiento común de un conjunto de valores ético-políticos. (Mouffe 1999, 101)

La democracia radical enfatizará las múltiples relaciones sociales en que se dan y han de ser contestadas las relaciones de dominación si se quieren aplicar los principios de libertad e igualdad. La creación de las identidades políticas como ciudadanos democráticos radicales depende, de una forma colectiva de identificación entre las exigencias democráticas que se encuentran en una variedad de movimientos: de mujeres, de trabajadores, de negros, etc. Para reconocer nuevos derechos es preciso primero deconstruir esas identidades. (Mouffe 1999, 102)

Si afirmamos que el ejercicio de la ciudadanía consiste en identificarse con los principios ético-políticos de la moderna democracia, debemos reconocer también que puede haber tantas formas de ciudadanía como hay interpretaciones de esos principios y que una interpretación democrática radical hará hincapié en las numerosas relaciones sociales donde existen situaciones de dominación que deben ser puestas en tela de juicio si se aplican los principios de libertad e igualdad. (Mouffe 1999, 121)

Una interpretación democrática radical ve el bien común como un punto que se desvanece, algo a lo que debemos referirnos constantemente cuando actuamos como ciudadanos, pero que nunca puede ser aprehendido. (Mouffe 121)

Un indicador democrático es o puede ser la cantidad de contextos ajenos a la política en los que se ejerce el derecho de voto. (Mouffe 1999, 133)

Ciudadanía y Participación Ciudadana.

La importancia de la participación ciudadana radica en su doble componente: la identidad ciudadana (qué es la ciudadanía) y la acción ciudadana (qué hace la ciudadanía).

La identidad ciudadana tiene que ver con la autovaloración del individuo en el espacio público, implica por parte del individuo el asumir una conciencia de ser sujeto de derechos y el conocimiento de éstos, no considerarse súbdito ni objeto de las decisiones gubernamentales. El concepto de ciudadanía se refiere a individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos. La ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país, que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones, y del reconocimiento de ella se deriva ha favor de los ciudadanos, un conjunto de derechos públicos que son denominados “derechos políticos”. (Mellado 2001, 19) El ciudadano es precisamente el protagonista de la esfera pública, claramente diferenciada de la privada. Ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía¹⁶. Ciudadanía es la condición homogénea de los individuos para intervenir en la toma de decisiones, está en relación directa con el estado, y el instrumento por excelencia de la igualdad es el voto.

El otro componente de la participación ciudadana es la acción ciudadana, la cual se refiere a la actividad que realiza el sujeto de derechos para hacer efectivos dichos derechos.

La actividad de la ciudadanía pone límites o controles al ejercicio del poder. Participar es tomar parte, con derechos y obligaciones. El tomar parte es siempre

¹⁶ Cita de Jacqueline Peschard comentada por Mellado 2001, pg 19.

actuado por los gobernados. Sea la iniciativa que sea, son los gobernados quienes deciden y llevan a cabo ese tomar parte en el ejercicio del poder con un propósito definido. La participación por sí misma no tiene una finalidad o contenido específico, en cada caso hay un motivo para vender la idea de la participación. (Bazdrech Parada 2003)

Es la acción orientada hacia un fin, da respuesta a una necesidad. Modifica condiciones y situaciones. Supone un grado de conciencia acerca de la acción: Qué, Para qué, Por qué se actúa. Esta conciencia es la que le da sentido a la acción. Tiene elementos transformadores. Implica la intervención de dos sujetos. Para Cunill, la participación ciudadana es la actividad en la que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública, es el medio de socialización de la política, es la forma de ampliar el campo de lo público hacia las esferas de la sociedad civil. La participación ciudadana, además de ser una actividad orientada a la elección de los gobernantes, también tiene que ver con la influencia en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad. (Mellado 2001, 20)

Para Nuria Cunill la participación ciudadana se refiere a que los individuos, en tanto ciudadanos, participan o toman parte en los asuntos públicos del Estado. Es una forma de expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad, y es ineludible en la gestión del gobierno. La participación ciudadana es el medio de socializar la política y una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, y por ende, de fortalecer a ésta. (Cunill 1991, 44)

Finalmente la participación ciudadana puede tener diferentes formas de expresión, desde la propuesta que plantea Cunill, pueden ser las siguientes:

Por lo niveles y ámbitos, ésta se puede ser:

- ◆ en el plano político: es la que se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno.
- ◆ la macro participación: recae sobre procesos que determinan el orden público (político, social y económico), y respecto de los cuales se invoca

el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura global de poder de la sociedad.

- ◆ la participación en nivel intermedio: tiene por objeto las políticas públicas (policies) de alcance sectorial o regional.
- ◆ la participación de base o micro participación: referida a materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños.

Por el carácter de intervención, puede ser:

- ◆ participación consultiva: o asesora, se expresa como opinión o manifestación de conocimientos que en tanto tales no obligan al sujeto que adopta la decisión.
- ◆ Resolutiva y fiscalizadora: implican intervención en el curso de la actividad pública y por tanto, ambas tienen carácter obligante para la administración.
- ◆ En la ejecución de acciones: supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio. (Cfr. Cunill 1991, pgs 57-59)

Otra clasificación relativa al carácter que puede asumir la intervención ciudadana es la que, basándose en el grado de involucración de los sujetos sociales, distingue entre: información, consulta, poder compartido, poder delegado y control ciudadano. (Cunill, 1991, 59)

La clasificación que propone Ziccardi es la siguiente:

- ◆ Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- ◆ Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- ◆ Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.

- ◆ Participación clientelista: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- ◆ Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. (Ziccardi 1998, 36)

4. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal

La participación ciudadana institucionalizada en el DF ha sido muy limitada. Ha tenido un proceso muy largo y con mínimos resultados. De hecho al hacer la revisión histórica se encuentran momentos en que las reformas políticas o a la Ley Orgánica del DF, se muestran regresivas; es decir que dan pasos atrás de lo que se había alcanzado en algún momento.

Durante un siglo (1824-1928) la ciudadanía defeña pudo elegir a sus autoridades municipales, ejerciendo con esto parte de sus derechos políticos, porque en varios periodos el gobernador del DF lo nombraba el presidente de la república.

El año de 1928 es clave para la historia política de la ciudad, ya que con la desaparición de los municipios en la entidad y por consiguiente tener autoridades locales nombradas por el Presidente de la República en turno, los derechos políticos de la ciudadanía defeña se limitaron considerablemente. La participación ciudadana se limitó a participar en elecciones del régimen federal, para elegir al Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.

El DF tuvo una transformación político-administrativa, al depender directamente del presidente de la república en turno, quedando en sus manos el nombramiento de responsables de la administración pública. La instancia de gobierno que se instituyó para el DF fue un Departamento Central nombrado Departamento del Distrito Federal (DDF) y su titular fue el Regente de la Ciudad de México.

Por casi 70 años, desde la perspectiva Institucional, la ciudadanía del DF tuvo un espacio muy limitado para participar en la vida pública de la ciudad; en el ámbito de la representación ciudadana existió el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y Jefes de Manzana. Espacios de participación ciudadana que estuvieron controlados por el régimen autoritario que caracterizó la “era priísta” de 1929 a 2000.¹⁷

Tanto el CCCM como las Juntas de Vecinos eran espacios sumamente controlados y sin eficacia dadas las atribuciones que se les asignaron, como instancias de consulta y opinión, persistiendo la autoridad decisoria y ejecutiva del delegado correspondiente, lo cual no necesariamente promovía la participación ciudadana de los vecinos de su delegación.

Estos espacios, sobre todo el Consejo Consultivo, por su carácter corporativo, no dio cabida al desarrollo de una práctica participativa que funcionara con cierta autonomía y permitiera a la ciudadanía ahí representada fungir como interlocutora de las autoridades gubernamentales. La ciudadanía defeña no estuvo representada, sólo algunos sectores que estaban agremiados.

El año de 1987 será importante para la vida política del DF, sobre todo en el ámbito de la participación ciudadana, ya que se crea la Asamblea de Representantes del DF (ARDF). La Asamblea fue el primer órgano eminentemente representativo de alcance local instituido en el D.F. que habría de ser integrado por miembros electos a través del voto universal y secreto de la ciudadanía capitalina. Las facultades que se le asignaron también estuvieron limitadas al plano deliberativo, consultivo, de promoción y supervisión.

¹⁷ Tema recurrente de los analistas políticos en este periodo, entre algunos de ellos se encuentran: Alonso Jorge, Ramírez Manuel, *La democracia de los de abajo en México*, Jornada Ediciones – Consejo Electoral Jalisco – CIICH/UNAM, México, 1997; Azíz Alberto, *México: una agenda para el fin de siglo*, Jornada Ediciones – CIICH/UNAM, México, 1996; Canto Manuel y Rodríguez Gerardo, *El movimiento Ciudadano en México: trayectoria y perspectiva*, (mimeo 1998); González Casanova, *La democracia en México*, Ed. Era, 20ª reimpresión, México, 1995; López Pedro, *La crisis del sistema político Mexicano*, Fontamara-UNAM, México, 1989; Meyer Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, 2ª ed., México, 1995; Meyer Lorenzo, *Liberalismo Autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995; Zermeño Sergio, *Movimientos Sociales e identidades colectivas: México en la década de los 90*, Jornada Ediciones-CIICH/UNAM, México 1997; Rodríguez Ayala, J. Gerardo, *Las organizaciones civiles y conflicto social en la década de los noventa*, Tesis de licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2001.

En 1993, con la reforma política del DF, se determinó darle atribuciones legislativas a la ARDF. El 26 de julio de 1994 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del Estatuto de Gobierno del DF, se asignó al D.F. la calidad de entidad federativa, se dio el paso para la conversión de la ARDF en órgano legislativo local, y el 15 de noviembre del mismo año se constituyó la primera legislatura del D.F..

Una de las facultades de dicha Asamblea fue legislar en materia de participación ciudadana, con lo que el 9 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del D.F. por parte de la ARDF.

Esta nueva ley fue muy importante por dos razones: fue de las primeras en el país, donde se institucionalizaba la participación ciudadana y por la novedad de los instrumentos de participación ciudadana, así como de órganos de representación ciudadana. Pretendía incentivar la participación de los capitalinos dirigiéndola a través de las instituciones que ella misma regulaba, en este caso los órganos de representación vecinal llamados Consejos de Ciudadanos. También proponía nuevas formas de participación ciudadana, como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos y los recorridos obligatorios de los delegados.

Pero dentro de su novedad esta ley tuvo sus grandes limitaciones, por un lado los órganos de colaboración vecinal, los Consejos de Ciudadanos, tuvieron su campo de acción solamente al ámbito delegacional, sin poder incidir en las decisiones del Jefe del Departamento del DF o de los Asambleístas, que fungían como “pequeños diputados” locales.

Frente a estas situaciones y con los enfoques teóricos presentados anteriormente es como se plantea la siguiente problematización.

5.- El problema: aumentaron o no los espacios para la participación ciudadana en el D.F.

Retomando la reflexión sobre la democracia moderna, y en particular de la propuesta de Bobbio, que considera que para conocer si se ha dado un desarrollo

de la democracia en un determinado país, se debería investigar si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, y los espacios en los que pueden ejercer ese derecho (Bobbio 21-22), ya que, como hemos visto, existe una relación dialéctica entre democracia y participación ciudadana; la participación ciudadana funda la democracia y la democracia preserva o promueve la participación ciudadana; es como se define el objetivo del presente estudio: analizar la situación de la *participación ciudadana institucionalizada* en el D.F., realizar una clasificación que dé cuenta del tipo de participación¹⁸, el grado, las figuras con las que se puede participar, las formas y el peso que tiene dicha participación; y de una manera indirecta revisar la evolución jurídica de la participación ciudadana en el D.F., así como algunas sugerencias para su transformación.

Un elemento importante para este análisis es el proceso electoral de 1997, ya que resultó ser para el D.F. un parteaguas, dada la transformación política que le impregnó este acontecimiento. Por un lado es un acontecimiento que muestra la recuperación de algunos derechos políticos de los ciudadanos del D.F. y por otro lado, es el año de la alternancia en la ciudad capital, después de 68 años, al ser elegido como jefe de gobierno un candidato opositor al PRI.

Desde el enfoque de la Transición a la democracia, el DF presenta algunos indicadores de que se estaría avanzando hacia la etapa de la consolidación democrática, como:

- a) se da la **elección** del jefe de gobierno del D.F. 68 años después de haber cancelado las posibilidades de que los habitantes del D.F. eligieran a sus autoridades locales, en 1997 es la primera vez, en el México posrevolucionario, que se elige al jefe de gobierno y ya no es designado por el presidente de la República.
- b) se **eligen** representantes populares para la primera **Asamblea Legislativa**. La Asamblea de Representantes pasa a ser Asamblea Legislativa, es decir, se amplían sus funciones, sin llegar a ser un congreso local todavía.

¹⁸ En el capítulo 3 doy cuenta de lo que se entiende por cada una de estas categorías analíticas que utilizaré para revisar el marco jurídico del D.F.

- c) Se da **la alternancia** de manera pacífica. A la alternancia se le ha ubicado como un elemento importante en el proceso de transición a la democracia; situación que en el D.F. se da como un proceso pacífico, no marcado por actos violentos.
- d) Se abren más **espacios de participación y colaboración ciudadana** con el gobierno local, superando con esto la perspectiva simple de reducir la participación ciudadana al voto.
- e) Se vive un ambiente de **incertidumbre** en los procesos electorales. La hegemonía y certidumbre que tenía el PRI en décadas pasadas se ha desdibujado.
- f) Se ha consolidado un **sistema de partidos** con competencia y competitivo.

Es así que, frente a los cambios dados hasta ahora, tocaba al nuevo gobierno del D.F. (2000-2006) consolidar un régimen democrático, fortaleciendo y ampliando los procedimientos democráticos en el funcionamiento político-administrativo de la ciudad, construir un gobierno representativo con poderes plenos, aún y con sus salvedades, ya que a diferencia de lo que ocurre en el ámbito federal, las posibilidades de hacer avanzar una democratización integral en el D.F. están y han estado más restringidas por una razón fundamental: los poderes locales, sobre todo el ejecutivo y el legislativo, no tienen facultades suficientes para provocar los cambios necesarios ni en materia política ni en materia económica, ya que siguen siendo “tutelados” por el poder ejecutivo federal y por el Congreso de la Unión.

Se interpretaría que, dada la alternancia política en la entidad, ésta propiciaría también una transformación jurídica que favorecería la participación ciudadana, mejorando con esto la calidad democrática de la ciudad.

Basados en la teoría de la transición democrática, se supondría que el D.F. está viviendo la etapa de la instauración democrática que se puede caracterizar por el cambio del régimen autoritario por uno que funcione con reglas democráticas.

De aquí pues el interés de analizar el mejoramiento democrático de la ciudad dadas estas transformaciones políticas.

La hipótesis que propongo es que la alternancia posibilitó la ampliación de los espacios formales para la participación ciudadana y por tanto la calidad democrática de la ciudad está mejorando. Es decir, hay alternancia, se abren espacios para la participación ciudadana, por tanto hay mayor democracia en la ciudad.

Se trata de revisar de qué le ha servido a la ciudadanía del D.F. la transformación política que se está viviendo en la ciudad en estos últimos nueve años. ¿Se han ampliado los espacios de participación ciudadana? ¿Además de votar, qué otras acciones o atribuciones tiene la ciudadanía del D.F.? ¿La ciudadanía capitalina ya toma decisiones en asuntos de interés público? A fin de cuentas, retomando la propuesta de Bobbio: ¿hay más ciudadanos que participan en más espacios institucionales?

Otro componente que vuelve atractivo un estudio como éste es el hecho de que se analiza el marco jurídico en materia de participación ciudadana de la ciudad más importante del país, en la cual toman curso y se concretan procesos sociales que tienen que ver no solamente con la reproducción social de la propia ciudad sino también, en muchos aspectos, del país en su conjunto. Su característica esencial como espacio sociopolítico se deriva del triple carácter del D.F.: asiento de los poderes federales, departamento administrativo y centro político y económico nacional, sin desdeñar el religioso. (González 1998, 251)

Una de las grandes paradojas del D.F. ha sido, el ser una ciudad con una alta concentración de población (alrededor de 9 millones de habitantes) y mientras que a sus ciudadanos (7 millones de empadronados, es el segundo padrón de electores más grandes, después del estado de México) es a quienes menos se les reconocen sus derechos políticos, en comparación con los ciudadanos de los estados de la República, dada la naturaleza del D.F. de no ser

un estado y por tanto no tener un gobernador, ni una constitución local, ni administrarse a través de municipios.¹⁹

Desde un enfoque de gobernabilidad democrática, el papel del gobierno es favorecer la participación ciudadana institucionalizada abriendo cauces para su organización, contribuyendo así a la toma de decisiones y a la ejecución de acciones para elevar el bienestar de los individuos. Se puede afirmar que este tipo de participación es un componente indispensable y una condición *sine qua non* dentro de una cultura política democrática (Mellado 2001, 22). El propósito del presente análisis es revisar qué ha pasado con el D.F. con respecto a esta expectativa democrática. Analizar cuál y que tipo de institucionalidad se ha creado para la participación ciudadana. Verificando si dicha institucionalidad se orienta a un régimen democrático y si no, describir a qué tipo de régimen constituye dicha institucionalidad.

Se entenderá que en todo este andamiaje jurídico que se ha creado para el DF, con nuevas reglas democráticas, se ha institucionalizado la participación ciudadana, un reflejo de esto es la Ley de Participación Ciudadana creada en 1995 por la entonces Asamblea de Representantes y modificada en dos ocasiones por la primera (1998) y tercera (1995) legislaturas. Pero sostengo que esta Ley no es la única que nos hable de los espacios institucionales para la participación ciudadana.

Se trata pues, de analizar el marco jurídico que norma al DF en materia de participación ciudadana desde la óptica de la gobernabilidad democrática. ¿la

¹⁹ Según el Artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y el de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguiente: I) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Situación que no se tiene en las Delegaciones del DF; a lo sumo sólo se elige al Delegado cada tres años. II) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; en el caso del DF, las Delegaciones dependen del Gobierno Central del GDF. III) los municipios tendrán a su cargo servicios públicos; en el caso del DF, son algunos, ya que otros dependen del GDF. IV) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. En esto las Delegaciones del DF dependen del gobierno Central; sólo tienen presupuesto para su operación y funcionamiento administrativo V) están facultados para la zonificación urbana y planes de desarrollo; nuevamente las Delegaciones Dependen del GDF. Como se ve las facultades del las Delegaciones son muy limitadas frente a las de los Municipios en el resto del país.

institucionalidad que se ha credo para la participación ciudadana está orientada y favorece la gobernabilidad democrática? ¿ los espacios institucionales abren nuevos y mas espacios para que la ciudadanía del DF pueda participar en la vida pública de la ciudad? ¿son incluyentes de la pluralidad de identidades ciudadanas existentes en la ciudad? ¿facilitan la toma de decisiones de manera incluyente?

Así, este estudio está acotado a la **participación ciudadana institucionalizada** y no a otras formas de participación como podría ser la participación política, social o comunitaria. Tampoco se refiere a los estilos de participación que realiza la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil, sino a las figuras legales para dicha participación. Es decir que es un estudio de las formas que el marco jurídico del D.F. ha institucionalizado para que la ciudadanía pueda participar, a partir de la alternancia política en la entidad.

Se enfoca a una valoración política de los espacios institucionales de participación ciudadana en el D.F. y a una discusión acerca del futuro de la formalidad de la participación ciudadana en el D.F.. No es un análisis político de cómo la ciudadanía o la sociedad civil ha ido transformando el marco jurídico del D.F.. Es difícil un estudio de esta naturaleza. Existen otros autores que han realizado esto en estudios de caso.²⁰

Trata de ser un estudio en donde se ubica a la participación ciudadana no como demanda de la sociedad civil, sino más bien su instauración jurídica en un ambiente democrático.

²⁰ Los trabajos de Reygadas Robles Gil, Rafael, Abriendo veredas, Convergencia de Organismo Civiles por la Democracia, México, 1998; y el de Olvera, Alberto (coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, FCE-Universidad Veracruzana, México, 2003, son muy interesantes dada la recopilación de diversas experiencias de incidencia en políticas públicas y de participación ciudadana de organizaciones civiles, sociales y redes. Además, se puede revisar entre algunos casos a Iracheta, Alfonso y Alberto Villar (coords.), Política y movimientos sociales en la Ciudad de México, DDF – PyV, México, 1988; Cuellar, Angélica, La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro, UNAM, México, 1993; Pliego, Fernando, Participación comunitaria y cambio social, IIS – PyV, México, 2000; Pliego, Fernando (Coord.), Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la Ciudad de México, Encuesta 1997, IIS-UNAM, México, 2001; Canto Chac (Coord.), Las organizaciones civiles en la transición, programa de análisis de la realidad y alternativas, Red de Centros y Organismos Ecueménicos de Latinoamérica y el Caribe, México, 1998; Canto Chac (coord.), De lo cívico a lo público, una discusión de las organizaciones civiles, REMISOC – CAM, México, 1998; Canto Chac (coord.), Entre lo cívico y lo gubernamental, análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el DF, CAM, México, 2000; Chávez, Julia (coord.), La Participación social en 4 delegaciones del DF, ENTS – UNAM, México, 2000; Cuaderno de trabajo del taller, El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano, Coordinación de Humanidades –PUEC – UNAM, México, 2002.

Finalmente, frente al resultado del análisis, ¿qué hacer? Cuál es la tarea de la participación ciudadana en el D.F.? ¿Cuál sería la ruta a seguir? ¿Cuáles son las tareas y a quién le toca realizarlas? ¿Habría necesidad de cambios legales para instituir o reformar los espacios institucionales para la participación ciudadana? En caso afirmativo, ¿qué tipo de cambios?

CAPÍTULO 2

VISIÓN POLÍTICA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se pretende identificar el contexto jurídico de la participación ciudadana en el DF; es decir contextualizar la evolución jurídica de la participación ciudadana en el DF, como antecedente a la situación actual y poder hacer una comparación, así como ubicar en su justo medio el nuevo marco institucional en el que se sustenta la participación ciudadana institucionalizada en el DF.

Dentro del análisis realizado se ubican seis periodos por los que ha pasado la transformación jurídica para la participación ciudadana en el Distrito Federal. Periodos que están delimitados por acontecimientos políticos relevantes que se han convertido en un parteaguas para el contexto jurídico-político de la ciudad y le han impreso una característica propia a nuestro objeto de estudio. Dichos periodos están determinados por las Reformas Políticas a nivel federal que han obligado a transformar el marco jurídico del DF y reformas políticas internas de la administración pública del DF.

Los seis periodos son: 1º) de 1824 a 1927; 2º) 1928 a 1940, 3º) de 1941 a 1970; el 4º) de 1971 a 1985; 5º) de 1986 a 18996 y el 6º) de 1997 a la fecha.

No pretendo profundizar es estos periodos, otros autores²¹ ya han hecho análisis más detallados sobre esta evolución legislativa, lo que hago es una

²¹ Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi, “Organizaciones sociales” en Garza Gustavo, (coord.) La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, Capítulo 8, México, 2000. y Ramírez Saiz, Juan Manuel, “Movimientos sociales en la ciudad de México”, en Garza Gustavo, (coord.), Atlas de la Ciudad de México, DDF y el Colegio de México, Capítulo 8, México, 1988. Mellado Hernández, Roberto, Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México, PyV, México, 2001. Mirón Lince, Rosa María, “El Nuevo Gobierno en el DF”, en Salazar, Luis (coord.), 1997, elecciones y transición a la democracia, Cal y Arena, México, 1999. Sánchez Mejorada Cristina y Álvarez Enríquez Lucia, Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000, en Olvera Alberto (Coord.) Sociedad Civil, Esfere Pública y Democratización en América Latina: México, Universidad Veracruzana, FCE, México, 2003. Álvarez Lucia, Participación

síntesis y algunas reflexiones, que nos servirán de marco comparativo con el tercer y cuarto capítulos, que se refieren al marco jurídico actual del DF en materia de participación ciudadana y poder concluir con un ejercicio proyectivo.

Los primero cinco periodos serán analizados en el presente capítulo; el último periodo será analizado en el capítulo tres, con la intención de darle mayor espacio, dado que es el periodo que nos interesa analizar en este estudio.

1. Los cimientos institucionales: 1824-1927

Durante este periodo del México independiente la discusión político-jurídica sobre el D.F. se centró básicamente en darle estructura al sistema de gobierno de la ciudad, fundamentar las bases jurídicas de dicho gobierno, delimitar su territorio y definir su *status* frente a las demás entidades del país. A lo largo del siglo XIX, uno de los puntos de agenda en las diferentes reformas constitucionales será el Distrito Federal.

Durante este primer siglo del México independiente, el D.F. vive algunos cambios estructurales plasmados en las reformas constitucionales de 1824, 1857 y 1917. Reformas ampliamente discutidas pero que no garantizaron un funcionamiento democrático para la ciudad, más bien dejan un viso de cierta ambigüedad frente a la elección de las autoridades municipales, que estaban supeditadas al Ejecutivo federal, situación controvertida dado el autoritarismo y centralismo que se vivió en esta época.

En la Constitución de 1824, los temas de interés del naciente Constituyente se centraron básicamente en: definir el territorio, establecer los poderes federales, los atributos del gobierno, la coexistencia de poderes federales y locales, así como la relación del gobierno local con sus habitantes. Este último tema resultó ser una discusión, en la mayoría de las veces, no resuelta hasta finales del siguiente siglo.

Con esta constitución, la ciudad de México se erige como Distrito Federal, bajo el mando del gobierno general y con un territorio en el cual funcionará

ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México, en Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal, Col. Sinergia Num. 6, IEDF, México, 2006.

mediante los ayuntamientos de elección popular. En este año, 1824, se eligió al primer gobernador del DF.

Posteriormente, la Constitución de 1857 confirmará la decisión de que la ciudad de México continuara siendo el Distrito Federal, después de discutir las opciones de Querétaro y Aguascalientes; y que en caso de que la residencia de los poderes federales cambiara de lugar, la ciudad de México se erigiría como estado, llamándose estado del Valle de México, manteniendo el mismo territorio. El Congreso Federal funge como legislativo local; se constituye un gobernador designado por el presidente de la República, (Álvarez 1998, 92) y se mantiene la elección popular de autoridades políticas municipales. Será hasta 1898 cuando se tome la decisión de definir los límites que actualmente tiene el D.F., conformado por la municipalidad de México y la ciudad de México, más seis prefecturas o distritos que a su vez contienen dos o más municipalidades. (Meyer 1988, 373)

El Congreso Constituyente de 1917 decidió que sólo la autoridad municipal sería electa mediante sufragio popular directo, y el gobernador del D.F. sería nombrado directamente por el presidente de la República, el cual lo podría remover libremente (Mellado 2001, 32). Los magistrados y jueces de primera instancia para el Distrito Federal serían nombrados por el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente, en tanto que el procurador general sería nombrado y removido por el presidente de la República. (Serrano 2001, 118)

En esta reforma se presentaron algunos debates respecto a la imposibilidad de que el Distrito Federal funcionara con municipios,²² ya que algunos congresistas consideraban que estas dos figuras se contraponían. Situación que se retomará para 1928 y que estará presente hasta la actualidad.

En este periodo, aunque existe la posibilidad de elegir a los ayuntamientos que componen el D.F., es un derecho limitado, ya que por un lado no se puede elegir gobernador ni diputados locales y tampoco existen espacios para la participación ciudadana; y por el otro dichas autoridades municipales están supeditadas al Presidente de la República.

²² Situación ampliamente documentada por Serrano Salazar, 2001, pg. 119 y ss.

2.- La ciudadanía subordinada: 1928-1940

Después de que durante alrededor de un siglo, a partir de 1824, el D.F. se rigió por municipios con facultades limitadas²³, en 1928 se cancela dicho régimen y el D.F. pasa a ser una entidad tutelada por el ejecutivo federal, negándose con esto los derechos políticos de sus ciudadanos.

En 1928, Obregón pidió al Congreso una reforma constitucional para desaparecer la figura del municipio libre en el Distrito Federal, creándose el Departamento del Distrito Federal (DDF). Propuesta que fue asumida por el Congreso el 20 de agosto de 1928, reformando el artículo 73, fracción VI de la Constitución. Esta situación, unida a lo aceptado en las anteriores reformas constitucionales, viene a inaugurar el *régimen de excepción*²⁴ que se vivirá hasta 1977.²⁵

El 31 de diciembre de 1928, siendo presidente de la república Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión expidió la *Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales*, disponiendo que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex profeso, que fue el Departamento del Distrito Federal (DDF). A partir del 1 de enero de 1929 desapareció el régimen de municipalidades y dio paso al nuevo órgano de gobierno. (Mellado 2001, 38)

La Ley Orgánica será muy importante dentro del marco jurídico del DF, ya que será la ley que regirá todo lo conducente al funcionamiento de la ciudad capital, marcará las obligaciones de los funcionarios locales, así como los

²³ Las características de estos municipios fueron diferentes a las del resto de la República, ya que los ayuntamientos de la ciudad dependían en última instancia del Ejecutivo federal.

²⁴ Concepto utilizado por Juan Manuel Ramírez Saiz en *Actores sociales y proyecto de ciudad*, PyV, México, 1989, pg. 12, que se caracteriza por el ejercicio discrecional del poder por parte de las autoridades en turno, sin apego a leyes y cancelando toda posibilidad para que la ciudadanía pueda participar en la vida pública de la ciudad.

²⁵ Hay que considerar que durante la primera década de dicho periodo (1928-1938), el D.F. vivió una inestabilidad administrativa dada la situación de conflictividad política que se suscitó a partir del Maximato. Los conflictos entre Plutarco Elías Calles y los tres presidentes que lo sucedieron: Emilio Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, afectaron el funcionamiento de la capital, ya que al renunciar los primeros automáticamente renunciaban los funcionarios de la ciudad, dado que el jefe del Departamento del D.F. era un miembro más del gabinete. (Meyer 1988, 375).

derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos capitalinos. De aquí que las reformas que le sucedieron a esta ley sean de gran importancia a observar.

La reforma constitucional de 1928 facultó al Congreso Federal, a fungir como un congreso local, haciendo leyes no sólo para la Federación, sino para el D.F. El Jefe del DDF será designado por el Ejecutivo federal, con la posibilidad de removerlo libremente, y otros altos funcionarios del D.F. también será designados y removidos libremente por él: el procurador de justicia, el secretario de seguridad y los jueces. Con esto los capitalinos perderían su derecho al autogobierno, pues esa tarea pasó a manos del presidente de la República. (Meyer 1988)

La reforma propuesta por Obregón fue definitiva para el gobierno del D.F. en tanto éste fue en realidad sustituido por un órgano centralizado, que realizaría funciones preponderantemente administrativas, despojado de las funciones políticas en sentido estricto. Una condición semejante fue conferida en los hechos al titular del Departamento, al carecer de toda autoridad política y reducir sus funciones a la de un alto funcionario administrativo. (Álvarez 1998, 94) Con esta situación los capitalinos, comenta Meyer, aseguraron mayores servicios públicos a cambio de la pérdida de derechos.

En cuanto a la estructura y las funciones internas, el DDF fue una instancia con rasgos verticalistas, organizada jerárquicamente, de manera subordinada, en línea recta y descendente, desde el regente hasta los funcionarios menores, operaba de manera burocrática y carecía de instituciones efectivas y órganos de intermediación. Se trató de una instancia monolítica, con una orientación político-ideológica básica, con una estructura cerrada y autorreferida que no daba cabida a la diferencia ni a la disidencia y cuya política estuvo siempre estrechamente ligada a la política del partido oficial. (Álvarez 1998, 110)

A partir de entonces, la participación de la ciudadanía en este sentido estuvo limitada prácticamente al ámbito federal: a la elección del presidente de la República y a la de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Este régimen de excepción se caracterizó por la cancelación de toda posibilidad de los ciudadanos de la capital para elegir a sus propias autoridades locales. En materia legislativa dependía del Congreso Federal, negándose la

posibilidad de tener un congreso local y por tanto una constitución local también. La procuración de justicia estaba en manos del presidente de la República y existía un espacio mínimo para la participación ciudadana institucional.²⁶

Mellado comenta que, para enmendar o desagraviar la desaparición de los municipios y otorgar a los capitalinos nuevos mecanismos de participación ciudadana, pero sobre todo para compensar la pérdida de representación política, se creó desde 1929 el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM en adelante) y un consejo para cada una de las 13 delegaciones de ese entonces, esto es, Consejos Consultivos Delegacionales. (Mellado 2001, 39)

El CCCM se creó como un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del DDF, con el objetivo de hacer participar a los capitalinos en los asuntos políticos. En un principio estaba integrado por 13 miembros elegidos por el jefe del DDF y por cada propietario había un suplente. El cargo, con duración de tres años como máximo, era honorífico y no renunciable, salvo causas graves a consideración del jefe del DDF. Estuvo integrado en su inicio por representantes de las cámaras de senadores y diputados así como asociaciones de la industria y el comercio, por propietarios de bienes raíces, por asociaciones de inquilinos, organizaciones campesinas, agrupaciones profesionales, organizaciones de empleados públicos y asociaciones de trabajadores y de madres de familia. Los cargos de presidentes de los consejos consultivos del D.F. serían honoríficos y se renovarían cada año. (Mellado 2001, 40)

El Consejo fue lo más parecido a lo que pudiera haber sido una instancia de carácter participativo en la entidad, en tanto fue creado con la intención de hacer confluir los principales intereses representativos que en ella se hacían presentes. Como su nombre lo indica, se trató de un órgano de consulta destinado a abrir un espacio a la intervención de los ciudadanos en asuntos referidos a los reglamentos, la ley de ingresos, la planeación urbana, los servicios y la cuenta pública locales; realizó funciones de inspección, supervisión, opinión, formulación

²⁶ Por institucional me refiero al reconocimiento de la participación ciudadana en la ley o en alguna otra normatividad oficial.

de propuestas, coordinación de trabajos e información, funciones asignadas en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales.

Las distintas formas de intervención estipuladas en esta instancia no tuvieron repercusiones relevantes en la definición de las políticas ni en la toma de decisiones en los rubros correspondientes; el resultado efectivo se tradujo siempre en acciones de colaboración con el jefe del Departamento, lo que impidió que dicho Consejo se desarrollara como una instancia con capacidad efectiva de influencia en los asuntos locales. Por su carácter corporativo, no dio cabida al desarrollo de una práctica participativa que funcionara con cierta autonomía y permitiera a la ciudadanía ahí representada fungir como interlocutora de las autoridades gubernamentales. La ciudadanía defeña no estuvo representada, sólo aquellos que estaban agremiados.

El Consejo constituyó por varias décadas prácticamente la única instancia con funciones cercanas a la representación de la ciudadanía, por lo que fue también un espacio disputado por muchos sectores que aspiraban a tener alguna incidencia en los asuntos de la ciudad.

Con el Consejo Consultivo se dio paso así a una estructura de gobierno que correspondió a una ciudad donde los gremios eran los principales actores y factores de la ciudad y el gobierno. En 1930 se crearon una Comisión de Planeación y las Juntas de Mejoras Materiales, hechas al calor de la Ley sobre Planeación General de la República, que incorporó a grupos técnicos ligados a la planeación de las obras de urbanización de la ciudad. (González 1994, 259)

3.- Ciudadanía controlada: 1941 a 1970.

En 1941, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se emitió la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), que reemplazaba a la de 1928. Esta nueva ley fortalecía la presencia de la autoridad, reduciendo las funciones del Consejo casi exclusivamente a presentar su opinión en asuntos referentes a obras y servicios públicos. Se especificó claramente que el Consejo Consultivo tendría únicamente función informativa y de opinión y en

ningún caso ejecutiva o decisoria, y que funcionaría por comisiones de trabajo (CCCM 1988, 387).

Con esto la participación ciudadana se limitó y centralizó aún más. Se estipuló que el presidente de la república seguiría a cargo del gobierno de la capital por conducto del Jefe del DDF, siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El artículo 64 de la Ley Orgánica del DF (LODDF) señalaba que el DF funcionaría con sólo un Consejo Consultivo, con lo que desaparecieron los consejos consultivos delegacionales. Estos Consejos (CCDs) se habían renovado anualmente desde 1929.

La reforma eliminó las facultades de iniciativa y vigilancia del CCCM para reducir sus actividad a la sola presentación de informes sobre obras, servicios y a efectuar algunos actos protocolarios (Mellado 2001, 43)

A fin de cuentas el Consejo del Departamento Central era meramente decorativo, ya que mientras los intereses gremiales se canalizaban a través del partido, los de los propietarios de bienes inmobiliarios, en su mayoría jefes revolucionarios, se mediaban directamente con el jefe del DDF, en tanto que profesionistas se articularon a una Comisión de Planificación y a la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, creada en 1947. (González 1994, 261)

Durante 29 años (1941-1970) tuvo vigencia la LODDF de 1941; en esta etapa el discurso sobre las reformas democráticas del gobierno del DF fueron casi nulas.

Al inicio del sexenio de Echeverría hubo cambios importantes a la LODDF, el 29 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva LODF, lo que provocó una reestructuración del gobierno capitalino.

4.- La ciudadanía simulada: 1971 a 1986.

A finales de 1970 se reformó por tercera ocasión la Ley Orgánica del DDF, en materia de atribuciones y obligaciones del CCCM, el artículo 51 de la LODDF señalaba las atribuciones y obligaciones del CCCM de colaboración con el jefe de

del DDF en la administración pública, especialmente para la prestación de los servicios generales, someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como la reforma y la derogación de los mismos en el caso que lo considerase así; recomendar que algún servicio público prestado por un particular pasara al del DDF o viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del jefe del DDF, realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el DDF; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de importancia relevante. (Mellado 2001, 45)

El CCCM representaba para ese entonces un órgano carente de representatividad plural; sólo era un órgano legitimador de decisiones del gobierno y definitivamente no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas. Dejó de tener cierta representación de los diversos sectores de la población.

La estrategia gubernamental implementada en las reformas a la LODDF tenía como objeto desconcentrar facultades y atribuciones a las delegaciones políticas, porque intentaba crear una nueva estructura vecinal para incentivar la participación ciudadana. Surgió una nueva instancia de participación llamada "Juntas de Vecinos".

Las Juntas de Vecinos se planteaban como órganos de colaboración ciudadana del jefe del DDF y de los delegados, respectivamente. Funcionarían en cada una de las delegaciones políticas y se integraban por los ciudadanos que por su respetabilidad, interés en los problemas de la comunidad, arraigo e identificación con la vecindad fueran aptos para servir. (Mellado 2001, 47)

El 31 de julio de 1972, el presidente de la República Luis Echeverría dio a conocer el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del D.F.. En ese reglamento se estipuló que las juntas funcionarían integradas por no menos de 20 miembros, de los cuales por lo menos cuatro deberían ser mujeres y dos jóvenes no mayores de 25 años, integrando una junta por cada delegación (art. 15). Cada

junta se estructuraba por un presidente, un suplente y un secretario de actas, con duración en el cargo por tres años; además de ser honorífica tal designación, no eran susceptibles de reelección para el periodo inmediato siguiente y sólo eran renunciables por causas graves. En la composición de las juntas siguió presente la herencia corporativa, porque debían formarse con 20 miembros y de entre ellos saldrían el presidente, el secretario y los vocales (art. 16), elegidos por votación de quienes integraban la junta, y durante la votación debería estar presente el delegado con carácter de observador (art. 16 fracc. iii). Además, el CCCM debería trabajar en coordinación con el jefe del DDF y la Junta de Vecinos con el CCCM, en coordinación con el delegado político correspondiente a su domicilio.

Desde su creación se estipularon en la Ley Orgánica sus atribuciones y obligaciones principales consistentes en: recepción de información mensual sobre la prestación de servicios públicos, formulación de propuestas al delegado acerca de medidas para mejorar estos servicios, dar opinión y proponer soluciones sobre servicios educativos, dar opinión sobre las medidas administrativas por los delegados, informar al Consejo Consultivo sobre problemas administrativos y de servicios públicos que no tuvieran resultados, informar al Consejo y al delegado sobre el estado de los monumentos, espacios públicos y bienes de interés comunitario y conocer con anticipación los programas de obras y servicios para proponer adiciones y modificaciones.

Las limitaciones que tuvieron estas instancias fue que en la práctica estas instancias resultaron ajenas a la comunidad dado que no surgieron por iniciativa de la ciudadanía, sino gubernamental; la cultura política poco participativa de la sociedad; la inclinación de los organismos políticos gubernamentales y no gubernamentales por privilegiar la representación política sobre la participación ciudadana; el carácter de miembros distinguidos o “notables” que caracterizó a los integrantes de las juntas, con quienes la comunidad no se identificaba; la ausencia de funciones y atribuciones ejecutivas y decisorias en las juntas (Mellados 2001, 50); así como el sistema clientelar que el PRI logró estructurar en estos años.

En cuanto a su composición, el Consejo Consultivo se concibió como una integración ciudadana. La unidad participativa ya no sería el gremio, sino el propio

individuo. De esta manera podría señalar la problemática de su calle, colonia, delegación o la misma ciudad con mayor detalle, evaluar los planes y programas que la autoridad ofrecía e incluso participar activamente en su solución. Los 16 presidentes de las juntas (uno por delegación) integrarían la instancia máxima, que sería el Consejo Consultivo; entre ellos se designaba a un secretario que se encargaría de la oficina administrativa, y finalmente, la presidencia del Consejo se mantendría en la persona del propio regente, quien también podría disponer de un representante para encabezar las sesiones. La diferencia entre la dos fórmulas es evidente: en la primera los gremios proponían a sus candidatos, entre los cuales se haría una designación oficial; en el cambio de los años setenta los vecinos participan directamente en la elección de sus representantes, a excepción de su dirigente máximo, que continúa siendo nombrado por el regente. (Garza 1988, 387)

En conclusión, este periodo se caracterizó por una ausencia de poderes propios en la entidad; el D.F. carece de dos instancias fundamentales de la representación ciudadana: un gobernador y un congreso local en esta medida carece, por tanto, de representación propia en el ámbito local. La autoridad que preside el gobierno de la entidad tiene la calidad de un funcionario de alto rango que no ejerce la función ejecutiva propiamente dicha y no está dotado de capacidad de decisión en torno a los asuntos locales y, por otra parte, no es una autoridad que ocupe su cargo como resultado de una elección de los ciudadanos.

Además, los espacios existentes para la participación ciudadana no funcionaban como tales. Tanto el CCCM como las Juntas de Vecinos eran espacios sumamente controlados y sin eficacia dadas las atribuciones que se les asignaron, como instancias de consulta y opinión, persistiendo la autoridad decisoria y ejecutiva del delegado correspondiente, lo cual no necesariamente promueve la participación ciudadana de los vecinos de su delegación o atiende las demandas canalizadas por estos conductos (Rodríguez Araujo 1988, 379). Se mantiene el derecho de la sociedad civil a participar bajo la tutela y el criterio del Estado, en el sentido de que éste pueda aceptar o no las propuestas vecinales según las considere convenientes. (Consejo Consultivo 1988, 388)

Es así que la ciudad, durante este periodo, estuvo subordinada al Ejecutivo federal; éste la representaba y administraba directamente y con amplias facultades.

Este régimen de excepción entrará en una etapa de crisis junto a los cambios políticos que se estarán viviendo en el país. Los conflictos políticos y los movimientos sociales de los años sesenta y setenta estarán cuestionando al régimen político mexicano, posibilitando la reforma política de 1977, en donde la situación de la ciudad también se vería modificada, pasando a otra etapa de su proceso político.

Con la reforma política elaborada en 1977, el régimen de gobierno de la ciudad y la condición de ciudadanía de los habitantes comenzó a cambiar, y se continuaría con las siguientes reformas de 1987, 1993 y 1996.

La reforma de 1977 estableció, aunque nunca se aplicó, las figuras del referéndum y la iniciativa popular, en lo concerniente a las decisiones políticas relativas al Distrito Federal, figuras supeditadas a la decisión del Ejecutivo federal.

El 29 de diciembre de 1978 se publicaron en el DOF las reformas a la LODDF en la que se hacía la descripción de las funciones del DDF en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica. Con las reformas a la LODDF de ese año se cambiaron las facultades de los delegados y para promover una mayor participación ciudadana se incorporaron las nuevas figuras del referéndum, la iniciativa popular, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. (Mellado 2001, 50)

La iniciativa popular fue legalmente definida en la Ley Orgánica como “un método de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.”. Este recurso es atribuido a la ciudadanía; sin embargo, de acuerdo con la disposición de la ley de ese entonces, únicamente podían iniciarlo “las autoridades competentes” y sólo si “queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el D.F.”.

El referéndum se definía como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del D.F. en la formación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.”. Este recurso correspondía igualmente a la ciudadanía, pero su iniciativa es atributo explícito del presidente de la República o de alguna de las dos cámaras. Y en el caso de ser éstas quienes lo conduzcan, puede efectuarse sólo a pedido de una tercera parte de sus miembros, cuando se trata de los diputados, y a pedido de la mitad de ellos, cuando se trata de los senadores.

El referéndum podía tener carácter obligatorio o facultativo, tanto con respecto al presidente de la República como con respecto a las Cámaras. El primer caso operaba cuando se trataba de ordenamientos legales o reglamentos en proceso de creación, codificación o derogación que pudieran tener efectos sobre el conjunto de habitantes del D.F. y cuando correspondían a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. El referéndum facultativo operaba, en tanto, cuando las leyes y reglamentos en proceso no tenían las condiciones mencionadas; y en este caso, el ejecutivo Federal y las cámaras podían decidir si se realizaba o no el procedimiento.

Dadas las condiciones impuestas para la operación de estos mecanismos, las posibilidades que tuvo la ciudadanía en general y los organismos vecinales de ejercerlos fueron prácticamente nulas. Y a ello debe agregarse la serie de limitaciones que supone su ejecución, en tanto no existía una reglamentación precisa que regulara sus procedimientos; en el caso de la iniciativa popular no estuvo claro siquiera cuáles eran las “autoridades competentes” que podían ponerla en práctica. Por estas razones se trata en realidad de dos mecanismos de participación establecidos de manera incompleta y que resultaron ser extremadamente ineficaces. (Álvarez 1998, 115)

Al introducirse el referéndum y la iniciativa popular en las reformas constitucionales se hizo creer a la población que estaba dando inicio una mayor participación ciudadana en la vida política del D.F.. El gobierno pretendía que estas figuras sirvieran como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo y que permitieran a los ciudadanos intervenir en la formación

de los ordenamientos relativos al gobierno capitalino así como en la administración de los principales servicios públicos. Lo vago e impreciso de dichas reformas, sin embargo, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se llegara a elaborar su ley reglamentaria correspondiente. Finalmente en la reforma de 1986-1987 se suprimieron del texto constitucional ambas figuras. (Mellado 2001, 59)

Asimismo, en esta reforma se modificaron varios puntos sobre la constitución de los Consejos Consultivos y se dio pie a la constitución de un sistema de partidos.

En 1978, con la modificación de la Ley Orgánica de 1971, el ámbito de la participación ciudadana en el D.F. se amplió y fueron creadas dos nuevas instancias, *las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana*, igualmente concebidas como órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Estas nuevas figuras de representación ciudadana operarían con las instancias ya establecidas: las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Como órganos de participación ciudadana, las asociaciones de residentes estarían integradas por los jefes de manzana de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada delegación política.

Las funciones principales de las Asociación de Residentes serían: 1) identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal 2) organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios 3) informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender sus peticiones o demandas. (DOF 12-02-1978)

Las atribuciones de los Comités de Manzana serían: 1) captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión; 2) recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente; 3) organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes a cada manzana; 4) informar a los miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos. Los comités de manzana eran órganos de base de elección únicos. Lo novedoso de esta instancia de participación ciudadana consistía en que, por primer vez desde que se abolió el

municipio libre en 1928, dichos comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno. (Mellado 2001, 51)

La organización de estas elecciones presentó varios problemas desde un principio. Faltó mucha divulgación a la convocatoria emitida por las autoridades del DDF, lo que se tradujo en abstencionismo, escepticismo y desconocimiento sobre cómo votar. (Mellado 2001, 52)

La LODDF disponía que para cada una de las manzanas en que se dividen las 16 delegaciones, debería existir un comité de manzana, del que se elegiría un jefe de manzana. Las funciones de los jefes de manzana serían recoger las demandas de los habitantes de sus manzanas respecto a servicios públicos, transmitiéndolas ya sea al presidente de la colonia o a la oficina correspondiente de la delegación. El presidente de la colonia recogería las demandas transmitidas por los jefes de manzana, o bien por los mismos vecinos, enviándolas a su vez a la junta de vecinos que tenía reunión cada mes y negociándolas directamente en las oficinas delegacionales. Al mismo tiempo estos representantes vecinales serían promotores de las campañas de bienestar social que emprendiera la delegación correspondiente, informando a la comunidad de las actividades realizadas por la delegación y el DDF en beneficio de la colonia, así como de los programas y planes de desarrollo urbano aprobados por el gobierno capitalino, además de la promoción de actividades culturales y deportivas llevadas a cabo por organismos oficiales. (Mellado 2001, 53)

En la práctica, dichas instancias de representación no funcionaron realmente, siendo incapaces de enfrentar y responder adecuada y oportunamente a sus representados en aspectos tan cruciales como el desarrollo urbano y buen gobierno. Las deficiencias en la representación de estos órganos no sólo derivaron de la falta de recursos humanos, materiales y técnicos suficientes que permitieran agilidad en el análisis y formulación de propuestas, sino en la estructura de poder que estableció a lo largo del tiempo el mismo sistema político y que no permitió a los ciudadanos llegar más allá de lo establecido por el régimen.

Fue el regente Hank González quien comenzó a utilizar la estructura de las juntas de vecinos, en parte porque reconoció que ofrecían un mecanismo para

desviar las responsabilidades (y los conflictos) hacia sus delegados locales y, aún más importante, un medio para enfrentar las críticas acerca de que el D.F. era fundamentalmente no democrático y no representativo. (Ward 2004, 203)

Con el conjunto de estos órganos quedó conformado lo que constituyó hasta 1986, la estructura básica de la organización vecinal en la entidad, bajo el siguiente esquema en orden de jerarquía:

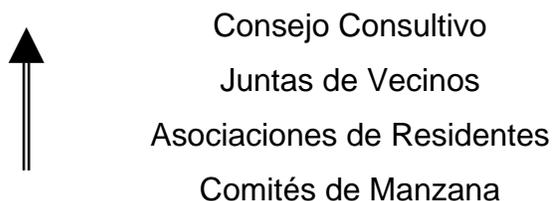
CONSEJO CONSULTIVO: máxima instancia de la organización ciudadana que funciona como órgano colegiado de consulta del jefe del Departamento y constituido por los presidentes de las Juntas de Vecinos.

JUNTAS DE VECINOS: existe una por cada delegación y están formadas por los directivos de las Asociaciones de Residentes de la delegación respectiva. Están constituidos por un presidente, un secretario y tres vocales, electos en asamblea.

ASOCIACIÓN ES DE RESIDENTES: formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Cada asociación elige a su mesa directiva, integrada por un presidente, un secretario y tres vocales.

COMITÉS DE MANZANA: constituyen la instancia básica de la organización vecinal y están formados por los habitantes de cada una de las manzanas del D.F.. Su mesa directiva está integrada por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales, todos electos por votación. (Álvarez 1998, 112)

De esta forma, la estructura (piramidal) de los espacios para la participación ciudadana desde 1978 a 1987 quedó de la siguiente manera ascendente:



Los miembros de las cuatro instancias eran elegidos por un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección para el siguiente periodo. (Álvarez 1998, 112)

Sin duda la apertura de estas instancias significó un paso importante en la trayectoria lineal y autoritaria del gobierno del D.F. Sin embargo, en general sus funciones son sumamente restringidas y prácticamente todas se reducen a los planos consultivo, de información y de opinión, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del jefe del Departamento, de acuerdo con sus respectivas competencias.

En ningún caso existe una atribución ligada a la participación en la toma de decisiones con respecto a los asuntos relativos al D.F. o la definición de las políticas públicas, y por ello estas instancias no se consolidaron nunca como figuras representativas con una actividad relevante; se convirtieron en órganos de carácter formal con mínimas bases de sustento ciudadano. (Álvarez 1998, 113)

Caracterizando globalmente el tipo de relación que se establece entre gobierno y sociedad civil en el D.F. durante este periodo, habría que resaltar los siguientes hechos: a) no existían canales institucionales específicos para llevar a cabo esa relación (congreso, asamblea representativa, etc.); b) predominaban los contactos cupulares, camerales, con notables secretos o sin representación real sobre los abiertos y representativos; c) las vías indirectas de influencia y negociación (comités técnicos y consultorías, financiamiento, etc.) eran cada vez más utilizadas por un sector privilegiado; d) en las relaciones establecidas, destaca la utilización que el gobierno hacía de la burguesía a través de sus organizaciones y, en menor medida, la que realizaban también los gremios profesionales de las capas medias; por el lado contrario, resalta la supeditación de la mayoría de las organizaciones de las clases populares; e) como contexto de las relaciones establecidas, la legislación y disposiciones reglamentarias eran mucho menos restrictivas para las representaciones de los empresarios que para los colegios profesionales de las capas medias, y en especial, por lo que se refiere a las organizaciones de las clases mayoritarias; f) los contactos entre los grupos empresariales y el gobierno de la ciudad suelen darse a los primeros niveles; en el

caso de las organizaciones profesionales, es menos frecuente y, en el de las populares, casi nulo; g) las negociaciones claves entre el gobierno y gran burguesía y, sobre todo, la Iglesia, eran de carácter privado y casi secreto; las de los grupos profesionales y populares supeditadas al sistema, con reducida intervención de las bases; y las de las organizaciones independientes, con conocimiento de las bases y participación de cuadros en las negociaciones. (Ramírez 1989, 44)

Durante ese periodo se señalaba que el Consejo Consultivo era el órgano de representación de la sociedad en el gobierno del Distrito Federal sólo en teoría, pues en realidad se había convertido en un mero mecanismo de control vecinal, por lo que las luchas urbanas se incrementaban ante el cúmulo de demandas insatisfechas. (Martínez 2000, 679)

Como se ve, aunque existieron espacios para la participación ciudadana (el Consejo Consultivo, la Junta de Vecinos, la asociación de Residentes y los Jefes de Manzana) e instrumentos democráticos como el referéndum y el plebiscito, no fueron espacios reales que la ciudadanía pudiera utilizar; siempre estuvieron controlados o por las autoridades o por relaciones clientelares.

Esta estructura de organización ciudadana perduró hasta 1995, año en que las juntas de vecinos desaparecieron con la instalación de nuevos órganos de participación ciudadana llamados Consejos Ciudadanos. (Mellado 2001, 55)

5. Hacia la apertura democrática: 1987-1996.

La transformación política de la ciudad ha estado caracterizada por: 1) la presencia histórica de fuerzas de oposición, mayor que en el resto del país y en tanto es posible hablar de oposición en el marco de un sistema político unipartidista de la época; 2) mayor presencia electoral de la izquierda que en el resto del país²⁷; 3) y un aumento de la competencia electoral con márgenes muy

²⁷ Situación que volvía contradictoria la vida política de la ciudad; por ejemplo, en 1988 la ciudad fue gobernada por un partido político (PRI) que perdió las elecciones en la ciudad. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia por el FDN, obtuvo en el DF más del 46% de los votos emitidos, superando al PRI.

cerrados de triunfo o derrota entre los partidos y giros de votaciones de una elección a otra. (González 1994, 268)

En este ambiente, durante este periodo se realizaron algunas reformas de Estado, en las que estuvo incluida la reforma política del D.F.: la de 1993 y la de 1996, que contemplaron cambios estructurales para el régimen político local.

Estas reformas se fueron realizando a la par de la presión-negociación de la sociedad civil, como por ejemplo las consultas realizadas en 1986 y 1993, para consultar a los habitantes de la capital sobre la situación jurídica en la que se encontraba ésta, además de las acciones de presión de un sinnúmero de organizaciones sociales, como dan cuenta otros autores.²⁸

La discusión de la reforma de 1986 será un parteaguas para la vida política de la ciudad, porque de aquí se derivó la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. lo que significó dar el primer paso para democratizar la ciudad e iniciar los cambios estructurales que vivirá en el futuro la capital.

Esta reforma fue antecedida por una serie de audiencias públicas que se realizaron en 1986, destinadas a la opinión pública y a recoger iniciativas. Los resultados de dicha consulta dieron origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Este órgano estuvo limitado en sus facultades, pero tuvo el mérito de que sus integrantes fueran electos mediante votación directa. Estaba constituido por 66 asambleístas, 40 elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

La ARDF no tenía atribuciones legislativas y el gobierno de la ciudad seguía estando en manos del presidente de la República a través del jefe del DDF. Dentro de las facultades limitadas que tuvo la ARDF estaba: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como proponer la atención de problemas prioritarios relacionados con el presupuesto de egresos de la ciudad. (Rodríguez Araujo 2000, 656)

La Asamblea fue el primer órgano eminentemente representativo de alcance local instituido en el D.F. que habría de ser integrado por miembros electos a través del voto universal y secreto de la ciudadanía capitalina. En esta

²⁸ Algunos de ellos están citados en la nota número 3 de la introducción.

medida, su sola creación significó un importante avance en el restringido sistema de representación en la entidad. Sin embargo, las funciones y facultades que le fueron conferidas no trascendieron, en términos generales, el plano deliberativo, consultivo, de promoción y supervisión. (Álvarez 1998, 116)

La creación de la ARDF fue, sin duda, una medida atinada e indispensable que dio salida inicialmente a dos situaciones apremiantes: la urgencia de abrir la restringida estructura de gobierno del D.F. a la participación ciudadana, y la necesidad de un espacio de contención política y social, ante los numerosos intereses y conflictos generados por la intensa actividad de la gran cantidad de actores sociales que participaba en el escenario urbano.

La ARDF inició sus funciones en octubre de 1988, seis décadas después de que el D.F. perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas. Sin duda esta instancia significó un avance democrático para la gobernabilidad y la participación ciudadana en la capital, ya que nació como una institución en donde los ciudadanos encontrarían nuevos mecanismos de expresión y acción al fortalecerse la pluralidad partidaria porque se estaba mejorando la relación entre gobernantes y gobernados. (Mellado 2001, 67)

Sin embargo, frente a sus elementos positivos, la creación de la ARDF también tuvo sus limitaciones; nació incompleta porque surgió como un órgano de representación ciudadana sin atribuciones legislativas. La inclusión de esta nueva instancia, junto con las ya existentes, no se tradujo en cambios sustanciales a corto plazo, lo que provocó el malestar de la ciudadanía así como de organizaciones sociales y civiles, manifestado en la abstención electoral²⁹ y en la incredulidad de las instancias gubernamentales del Distrito Federal. La demanda de los partidos por ampliar la participación ciudadana en los órganos de poder, hizo que el Ejecutivo Federal y el jefe del DDF aceptaran que la capital de la República debía tener un gobierno propio y una asamblea con facultades legislativas. Esto dará inicio a la discusión de otra reforma política para el D.F..

²⁹ En las elecciones de 1989 y 1992 para renovar dichos órganos participaron menos del 10% del padrón electoral de la ciudad.

En el contexto de la reforma política de 1992 para el D.F., un grupo de asambleístas de distintas filiaciones asumió la iniciativa de convocar de forma independiente, esto es, en calidad de ciudadanos, a un plebiscito, que se llevó a cabo en 21 de marzo de 1993, con el fin de integrar al proceso la voluntad de la ciudadanía no organizada y no representada en las audiencias públicas, expresando su opinión con respecto a tres aspectos básicos referidos a la reforma: a) si debía haber en el D.F. un poder legislativo; b) si los gobernantes del D.F. debían ser elegidos por los ciudadanos locales, y c) si el D.F. debía convertirse en un estado de la Federación.³⁰

El plebiscito ciudadano mostró que una abrumadora mayoría se inclinaba por la elección de quienes gobiernan la capital de la República. A esto habrá que añadir también la presión que por años ejercieron los partidos de oposición. El PRI siempre se mantuvo en la postura de que elegir democrática y directamente a las autoridades defechas constituía un peligro y un desatino. La correlación de fuerzas a favor de la oposición y la sociedad civil orilló al PRI a ceder para la realización de comicios locales, aunque logró que no se profundizara la reforma electoral para el D.F.. (Hernández 1998, 82)

En la reforma de 1993 se propuso que a partir de 1994 la ARDF tendría facultades legislativas y en 1997 se elegiría a los consejeros ciudadanos delegacionales y al primer jefe de gobierno del D.F.. Además, la Cámara de Diputados expediría el Estatuto de Gobierno del D.F.; la ARDF aprobaría al jefe de gobierno propuesto por el presidente de la República, quien lo seleccionaría entre los representantes, diputados y senadores elegidos en el D.F.; el presidente ratificaría o removería al procurador general de Justicia del D.F. nombrado por el jefe de gobierno, los miembros de la ARDF durarían en su cargo tres años y ningún partido podría contar con más de 63% del total de representantes, pero con un 30% tendría la mayoría absoluta en dicha asamblea. (Rodríguez Araujo 2000, 657)

³⁰ Resultando ser un ejercicio muy interesante, ya que al margen de los partidos políticos y de las autoridades locales, se logró organizar un plebiscito donde participaron 324,779 ciudadanos del D.F..

En esta reforma de 1993 se determinó darle atribuciones legislativas a la ARDF. El 26 de julio de 1994 con la publicación en el DOF del Estatuto de Gobierno del DF, se asignó al D.F. la calidad de entidad federativa, se dio el paso para la conversión de la ARDF en órgano legislativo local, y el 15 de noviembre del mismo año se constituyó la primera legislatura del D.F..

Esta reforma fue muy importante ya que dotó de gobierno propio al DF; aunque no llegó a ser un estado autónomo como las entidades del resto del país, se instituyeron iniciativas y figuras nuevas que configuran al nuevo gobierno de la ciudad. Por un lado el Estatuto de Gobierno del DF (EGDF) es una ley que se asemejaría a una Constitución Local, donde se sustenta la estructura administrativa del DF, las obligaciones de las autoridades, los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos de la ciudad capital. Al darle facultades legislativas a la ARDF y transformarse en ALDF, se crea una instancia parecida a los Congresos Locales; el Jefe de Gobierno del DF (JGDF) al ser elegido por voto popular y dotarlo de algunas facultades propias, se asemeja a la figura del gobernador en resto de los estados del país; y finalmente las Delegaciones, que son la instancia territorial más cercana a la ciudadanía, podría asemejarse a los municipios de los estados.

Entre las principales facultades de la nueva legislatura destacan: a) expedir su ley orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y presupuesto de egresos del D.F.; c) expedir las leyes orgánicas de los tribunales de justicia locales y de los tribunales de lo contencioso administrativo; d) presentar iniciativas de leyes o decretos referidos a los asuntos del D.F. ante el Congreso de la Unión; e) legislar en una serie de áreas relevantes entre las que destacan la administración pública local, el régimen interno de ésta y sus procedimientos administrativos, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público, y los bienes del dominio público y privado del D.F.; y f) formular observaciones al programa general de desarrollo del D.F. y remitirlas al jefe de gobierno para su examen y opinión. (Garza 1988, 118)

Estas reformas nunca se aplicaron, ya que en 1996 el presidente Zedillo promovió nuevas reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales, que

permitirían que la ARDF se convirtiera en la primera Asamblea Legislativa del D.F. y que el jefe de gobierno del D.F. fuera elegido por voto universal y secreto.

A) La primera Ley de Participación Ciudadana del DF (LPCDF 95)

El 9 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del D.F. por parte de la ARDF. Esta ley nació casi un año después de haberse decretado el Estatuto de Gobierno del D.F. (EGDF)³¹ y se componía de 150 artículos agrupados en tres títulos y 12 artículos transitorios. (Mellado 2001, 95)

Esta nueva ley fue muy importante por dos razones: fue de las primeras en el país, donde se institucionalizaba la participación ciudadana y por la novedad de los instrumentos de participación ciudadana, así como de órganos de representación ciudadana. Pretendía incentivar la participación de los capitalinos dirigiéndola a través de las instituciones que ella misma regulaba, en este caso los órganos de representación vecinal. También proponía nuevas formas de participación ciudadana, como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos y los recorridos obligatorios de los delegados.

La estructura que tuvo la ley fue la siguiente:

Título I: De las Instancias de Participación Ciudadana en el DF

- Capítulo I: Disposiciones Generales.
- Capítulo II: De la Audiencia Pública
- Capítulo III: De la Difusión Pública
- Capítulo IV: De la Colaboración Ciudadana
- Capítulo V: De la Consulta Vecinal
- Capítulo VI: DE las Instancias de Quejas y Denuncias
- Capítulo VII: DE los Recorridos del Delegado

Título II: De los Procesos de Integración de los Consejos de Ciudadanos.

- Capítulo I: Disposiciones generales
- Capítulo II: Del Procedimiento de Integración de los Consejos de Ciudadanos.
 - Sección 1: De la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos.

³¹ La importancia del EGDF radica en que es lo que se asemejaría a una constitución local en las otras entidades del país; el DF, al no ser un estado autónomo como los demás, no puede tener su propia constitución, pero el documento donde se sustenta la estructura administrativa del DF se encuentra en dicho Estatuto.

Sección 2: De Las Áreas Vecinales.
Sección 3: Del Registro de Fórmulas.
Sección 4: De los Actos de Proselitismo
Sección 5: Del Material para la Elección.
Sección 6: De la Recepción de la Votación
Sección 7: De la Validez de las Votaciones
Sección 8: De la Comisión de Apelación
Sección 9: De las Impugnaciones
Sección 10: Del Procedimiento de Impugnación
Capítulo III: De la Organización y Funciones de los Consejos de Ciudadanos.
Sección 1: De la Organización
Sección II: De las Funciones
Sección III: De los Derechos y Obligaciones de los Consejeros
Sección IV: De la Remoción de los Consejeros

Título III: Órganos de Representación Vecinal

Transitorios: doce.

Esta ley, como se ve estaba bien integrada; previó las etapas del proceso de la elección de los Consejos de Ciudadanos, mostrando precisión en el proceso de conformación, selección y votación de los órganos de representación vecinal. Aunque una de sus debilidades fue que los instrumentos para la participación ciudadana fueron limitados. Sólo percibían a la ciudadanía defienda como beneficiaria de servicios, frente a los cuales podía demandar su mejora o quejarse por las deficiencias de estos ante las autoridades locales.

La figura de mayor novedad, para este entonces, fue la elección de los Consejos de Ciudadanos, los cuales habían sido propuestos previamente en el EGDF, y se activarían con base en la toma de decisiones en sus respectivas delegaciones.

B) Los Consejos de Ciudadanos.

Los Consejos sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos del gobierno delegacional, en cuanto a problemas del uso de suelo, seguridad pública y protección civil, agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas, así como cuestiones relacionadas con educación, recreación, deporte y esparcimiento. Los consejeros tendrían derechos y obligaciones; se les

remuneraría por asistir a las sesiones ordinarias de su respectivo consejo, pero deberían participar en los trabajos y deliberaciones y presentar propuestas relativas al ejercicio de sus funciones y servir como enlaces entre las autoridades y la ciudadanía. Representarían los intereses vecinales, cumplirían las disposiciones y acuerdos del Consejo; asistirían a las sesiones del pleno y se comprometerían en los grupos de trabajo. Como una tarea prioritaria, informarían de su actuación a sus vecinos en audiencia. La misma ley normaba las sanciones a las que se harían acreedores los consejeros en caso de no cumplir sus funciones. Los consejeros serían electos en cada una de las 16 delegaciones por fórmulas integradas por un propietario y un suplente para cada área vecinal.

El proceso de elección de los Consejos se distinguió por haber sido polémico, convulsionado y agitado políticamente, como bien lo describe Martínez Assad³². Dentro de la ARDF se dio una situación de estira y afloja, entre los diferentes partidos políticos tanto por las facultades a otorgarles a dichos Consejos como de la fecha para su elección.

Para la reforma política de 1996 el PRI ofreció la elección directa del jefe de gobierno capitalino a cambio de que se aplazaran las elecciones para consejeros hasta los comicios intermedios de 1997, a fin de tener un margen de recuperación, pero la oposición se negó. (Peschard 2001, 223).

Las elecciones de consejeros ciudadanos fueron un acontecimiento relevante, al ser instituido otro espacio de representación ciudadana a nivel vecinal.

Finalmente esta elección tuvo lugar en la ciudad el 13 de noviembre de 1995. El Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos estuvo encargado de dirigir un proceso electoral, el primero en su tipo que tenía lugar en la ciudad de México. (Martínez 1996, 45)

El 19 de junio de 1995 se designaron a los miembros del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos: “arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, maestro Esteban Ruiz Ponce, doctor Elías Huerta Psihas, doctor Carlos Martínez Assad, licenciado Martín Reyes Vayssade y sociólogo Elio

³² Cfr. Martíenz Assad 1996.

A. Villaseñor Gómez, como propietarios; y doctor Manuel Vega Vera, licenciado Rodrigo Morales Manzanarez, licenciado Jaime Hernández Sánchez, licenciado Héctor Croda Musule, licenciado Jesús Váldez Peña y ciudadano Alejandro Varas Orozco, como suplentes.”(Diario de Debates. 19/06/95)

Los consejeros ciudadanos serían electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente en cada área vecinal en que se dividieran las delegaciones, y podrían presentar para su registro a los vecinos del área correspondiente. Un problema fundamental era que cada una de las solicitudes de registro de fórmula debería estar avalada por lo menos el 4% de los vecinos residentes en el área vecinal respectiva, inscritos en el padrón electoral federal. Además, cada votante tendría derecho para apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos. No obstante, políticamente, hablando, lo más importante era que, de acuerdo con el Estatuto (EGDF), los partidos políticos con registro nacional participarían en el proceso de integración de los consejos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos dispuestos por la ley correspondiente, o sea, la ley de participación ciudadana, aún inexistente, que promulgaría más adelante la ARDF. Los consejos se renovarían en su totalidad cada tres años. La elección sería en la misma fecha que la legislación electoral federal previera para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea capitalina. (Mellado 2001, 94)

Para los partidos políticos, la elección de Consejeros ciudadanos adelantaba el contexto de la lucha por el botín que representaba el D.F., porque se trataba de un ensayo previo a las elecciones de 1997; oportunidad en la que se determinaría cuál partido detentaba realmente la mayoría del electorado en la ciudad más poblada del mundo. (Martínez 1996, 118)

En estos momentos el concepto de participación ciudadana era utilizado como bandera política por los diferentes actores políticos: autoridades de los diferentes niveles y partidos políticos³³; así, quien utilizara más dicho concepto, capitalizaría la demanda ciudadana de participación.

³³ En un estudio que realicé en otro momento, analicé los documentos oficiales de cada partido político, para ver la concepción y las estrategias que proponían para hacer realidad la participación ciudadana. Algunos de los resultados fueron los siguientes: 1.- PARTIDO DE ACCION NACIONAL (PAN). En los documentos del

El procesó se calificó como una forma artificial de ciudadanización, en la voz de líderes del PAN y el PRD (El Universal 21/08/95).

Se asignaron 80 millones de pesos para la organización de las elecciones de consejeros. El IFE estipuló el costo en 8.70 pesos por voto el 20 de enero de 1995; se consideraba, entonces, el precio de 4 pesos con 35 centavos el valor del voto, en función del número de candidatos empadronados en el área vecinal. (Martínez 1997, 173) Se instalaron 10,227 casillas, y de entre 1,487 fórmulas contendientes se eligieron 365 consejos vecinales con una votación de 1 millón 155 mil sufragios. En esta elección votó el 21.2% del padrón electoral de la ciudad³⁴. Con este resultado, más bien el calculo por voto fue de \$86.50 A estos consejeros ciudadanos apenas se les permitió existir por un año siete meses,

PAN el concepto de participación ciudadana o sus conceptos análogos: sociedad civil, ciudadanía, no aparecen. El ciudadano no existe, lo que existe en los documentos del PAN es el individuo, la persona con libertad y propiedad privada. De hecho, aparecen más los conceptos de propiedad privada y de iniciativa privada que el de ciudadanía. 2.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI). En los documentos del PRI sí aparecen los conceptos de ciudadanía, de hecho están a lo largo de todo el texto. En algunos momentos dan la impresión de que ciudadanía es sinónimo de pueblo, se pretende limitar la participación ciudadana a la elección de los gobernantes. Se pronuncian por que existan o se transformen las instituciones y los partidos políticos en instancias ciudadanas. Hablan también de generar una cultura política que permita a los ciudadanos una participación plena en los asuntos públicos. 3.- PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD). En los documentos del PRD también hay un recurrencia a los conceptos de ciudadanía, a la participación ciudadana y a la democracia participativa. Proponen que la ciudadanía se obtenga a los 16 años; que en el combate a la pobreza se vincularán con organizaciones civiles y sociales para monitorear al gobierno y que las instituciones responsables en esta materia se ciudadanicen. Que la ciudadanía participe en la planeación de programas para el medio ambiente. Que se institucionalice a nivel federal el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, además de reconocer las candidaturas independientes y el voto de residentes en el extranjero. También proponen que con la participación ciudadana, se instauren los Consejos Consultivos en todas las dependencias gubernamentales. 4.- PARTIDO DEL TRABAJO (PT). En los documentos del PT sólo en dos ocasiones se utiliza el concepto de ciudadanía, uno para hablar del compromiso del partido por garantizar los derechos ciudadanos y la otra referencia solamente como complemento dentro del texto. 5.- PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO (PVEM). En la *Declaración de Principios* del PVEM los conceptos de participación ciudadana y sus análogos son nulos, no aparecen. Lo que sí aparece constantemente es el concepto de sociedad, y a son la presentan no con características de autonomía, independencia y capacidades, sino como beneficiaria de la acción del partido. En cuestión de figuras para la participación ciudadana hablan de la creación de un Consejo Ecológico Nacional. 6.- CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA (CD PPN) En los documentos de Convergencia por la Democracia la participación ciudadana es la bandera política, ya que aparece de manera central. Entiende que la democracia es la mayor participación popular en la toma de las decisiones políticas fundamentales. Tienen un apartado específicamente para hablar de la sociedad civil, en donde le otorgan un papel protagónico. Uno de los objetivos que tienen como partido político es el de “diseñar con la participación comprometida de la ciudadanía una nueva política para una nueva sociedad”. Las mediaciones por las que se pronuncian son: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, consideradas como mecanismos de control del gobierno en los tres niveles. Ubican que la participación ciudadana es el pilar de la transformación política del país. La ciudadanía debe vigilar al gobierno, por tanto este último debe rendir cuentas de sus actos.

³⁴ Considerando que en ese año el padrón electoral era de 5441,782 ciudadanos, votaron 1125,878 ciudadanos.

cuando apareció la primera ley de participación ciudadana emitida por la primera Asamblea Legislativa del D.F. que se creó posteriormente en 1998.

En la reforma política del 22 de agosto de 1996 se modificó el artículo 122 constitucional, y en la reforma del 7 de noviembre de 1996 se derogaron todos los artículos del Estatuto de Gobierno del DF referidos a la elección de los Consejos de Ciudadanos y el 22 de noviembre del mismo año, la figura de los consejos quedó anulada definitivamente de la LPCDF. (Mellado 2001, 105)

C) La Reforma de 1996.

Finalmente, en la reforma de 1996 se discutió y aceptó la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal; se ampliaron las facultades para la Asamblea de Representantes, que pasó a ser la Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF), electa por voto popular; así como la determinación de la elección de Delegados para el 2000.

Algunas limitaciones de esta reforma fueron: i) se estableció que mientras el Distrito Federal sea la sede de los poderes de la Unión no podrá erigirse en el Estado del Valle de México; ii) la Asamblea Legislativa está obligada a someter, ante el Congreso de la Unión, algunas iniciativas relativas a la entidad; iii) los ciudadanos no tienen derecho a constituir partidos locales con el fin de participar en elecciones en el Distrito Federal; iv) el Poder Ejecutivo y el Legislativo locales no pueden decidir, por sí solos, los montos de endeudamiento para el financiamiento de sus actividades de gobierno; v) la ley menciona incluso que el jefe de gobierno del Distrito Federal puede ser removido por la Cámara de Senadores, “por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público”. (Silvia Gómez 2000, 659) Estas son limitaciones jurídicas que impiden el desarrollo de las funciones de gobierno de manera amplia, y siguen limitando los derechos políticos de la ciudadanía defehña.

D) Apuntando algunas conclusiones del presente capítulo.

En una valoración general de estas reformas, podemos apreciar que las reformas políticas de recientes fechas, regresaron y recuperaron los derechos políticos elementales para los ciudadanos de la Ciudad de México, como el de elegir a sus autoridades locales: jefe de gobierno del D.F., asambleístas, jefes delegacionales y Consejos de Ciudadanos, y erigir espacios institucionales de participación ciudadana como lo dejaría ver la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de 1995.

En 1997 fue la primera experiencia electoral para elegir representantes populares de índole local, con lo que fueron restituidos los derechos políticos a los habitantes del D.F., que sólo un régimen centralista y autoritario pudo conculcar por varias décadas. Las elecciones locales en el D.F. se dieron no sólo por las intensas negociaciones partidistas de la última reforma electoral, sino por la presión ciudadana organizada.

Es una etapa donde la ciudadanía estuvo controlada, aunque se fue avanzando en la ampliación de las facultades de la ALDF y en la recuperación de algunos derechos políticos elementales para la ciudadanía; estos estuvieron controlados por el Congreso Federal, desde donde se acotan las formas y facultades para la participación ciudadana en la ciudad.

Hasta 1997 el contenido del proyecto político de los gobiernos recientes nunca había incluido una mayor democratización, justicia social, descentralización o reducción de desequilibrios centro-provincia. Más bien, el proyecto tradicional consistía en mantener un control social sostenido y detener el deterioro de las condiciones de vida. En la ciudad de México la estructura de poder que se desarrolló fue de control, no de desarrollo. (Ward 2004, 222)

Durante los años setenta y ochenta los partidos de oposición estaban conscientes de que, en la mayoría de los casos, gran parte de su apoyo provenía de residentes del área metropolitana, y resultaba frustrante no tener la capacidad para ejercer cualquier poder a favor de sus posibles electores. El gobierno del PRI se resistió a los llamados a democratizar el D.F. y restituirle su categoría de

municipio hasta donde le fue posible, creando estructuras alternativas que incluían representantes electos localmente, pero que no gozaban de autoridad ejecutiva. (Ward 2004, 202)

A fin de cuentas durante este periodo el D.F. vivió una paradoja política impresionante: la de ser la ciudad más poblada del país mientras que sus ciudadanos no podían elegir a sus propias autoridades. La participación ciudadana institucionalizada se centró en cuatro figuras (el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, y los Comités de Manzana) que estuvieron supeditadas totalmente a las autoridades locales, y como éstas lo estaban a las federales, la ciudadanía defecha a su vez se encontraba supeditada a las autoridades federales.

La transformación que se fue dando en el marco jurídico en materia de participación ciudadana fue mínima, ya que por un lado los diferentes actores socio-políticos utilizaban un lenguaje promotor de la participación ciudadana, pero a la hora de darle forma en las diferentes reformas políticas, aquella desaparecía o quedaba relegada a una representación muy limitada (como los diferentes Consejos Consultivos, la Junta de Vecinos, la Asociación de Residentes) o totalmente controlada (como el referéndum o la consulta popular).

Serán las últimas reformas políticas las que vendrán a abrir mayores facultades a las instancias ya existentes para la participación ciudadana (como la Asamblea de Representantes del D.F.) o para crear otras, como los Consejos Ciudadanos.

Con lo revisado hasta ahora podemos concluir que durante varias décadas, para el Distrito Federal, la participación ciudadana fue ignorada en las diferentes reformas de Estado y las políticas que se han realizado a lo largo de la historia del México independiente, encontrando relevancia en la segunda mitad del siglo XX.

Aunque se le comenzó a incluir en la legislación que fue producto de la reforma política de 1977, estos espacios y mecanismos para la participación ciudadana no fueron lo suficientemente relevantes para que la ciudadanía pudiera participar.

Asimismo, podemos apreciar que para la clase política, la participación ciudadana no es bien vista; parecería que crea desconfianza y temor ya que, aunque el marco jurídico ha ido cambiando y se han ido creando nuevas figuras para que la ciudadanía pudiera participar en asuntos de interés público, como fue el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, la Asociación de Residentes y los jefes de manzana, estos espacios fueron controlados por las autoridades, acotando dicha participación a sus intereses o preocupaciones. Demostrado en las facultades que se le asignaron a las diferentes instancias de participación ciudadana: el ser meros consultores, con voz pero sin voto. De aquí que hayan sido muy criticadas estas instancias al haber figuras decorativas de la administración pública del DF. Funcionando como válvulas de escape frente a la presión política y malestar de la ciudadanía defeña.

Asimismo, esta situación de control la podemos explicar por la configuración del sistema político mexicano, que durante la era priísta se caracterizó por ser autoritario, centralista, corporativista y con un partido hegemónico que, durante un periodo de su historia, funcionó como un partido de Estado.

Por otro lado, también es de resaltar que el marco jurídico del D.F., se fue transformando, no por la buena voluntad de las autoridades de cada momento sino por la convulsión política que ha vivido nuestro país durante estos últimos 35 años, y que frente a la presión y negociación de diferentes actores políticos y sociales, se ha ido modificando el marco jurídico, incluyendo nuevos espacios de representación y participación, como válvulas de escape a dicha presión política.

También es conveniente resaltar la importancia y el papel que jugó la ARDF, ya que fue un paso importante para formalizar la participación ciudadana en el D.F., al ser integrada por representantes electos por voto popular y las facultades que se atribuyeron: crear o dar formato a la legislación local.

A fin de cuentas podemos decir que la participación ciudadana es fruto del trabajo y la lucha de las organizaciones sociales, civiles y movimientos sociales que desde los años 70 y hasta la fecha se vienen manifestando, como lo han demostrado varios analistas de la vida política nacional³⁵.

³⁵ Citados en los pies de página 3, 7 y 8 del presente estudio, entre otros.

Podemos decir que las reformas del 93 y 96 fueron determinantes para la ciudadanía del D.F., al regresar la parte de sus derechos políticos y por el entramado institucional que se comenzó a construir garantizando la participación ciudadana de manera institucionalizada.

La capital de México había sido gobernada hasta 1997 de manera autoritaria y por ende existía una democracia restringida. Hasta entonces, los capitalinos enfrentaron una fuerte institucionalización en su representación, gobernabilidad y participación ciudadana: el avasallamiento a las formas de representación corporativas propició un enorme burocratismo y una gran discrecionalidad en la toma de decisiones porque en las diferentes administraciones priístas de la ciudad, el Estado permitió la participación en las decisiones a través de los usos y costumbres políticos tradicionales sólo con base en algunos artículos constitucionales.

Se ha comenzado una transformación democrática en la ciudadanía a últimas fechas, con los cambios políticos que han permitido cambios legislativos y la inclusión de instancias de participación ciudadana para la ciudadanía defeña, como lo veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, donde analizaremos las modificaciones que se han dado a partir de la alternancia e instauración de ciertos derechos políticos de los ciudadanos del D.F. a partir de la elección de 1997.

CAPÍTULO 3

PARTICIPACIÓN CIUDADANA CENTRALIZADA: 1997-2006

En este capítulo sólo haré una descripción del contexto en que se fue modificando el marco jurídico del D.F., poniendo mayor atención en el tema de la participación ciudadana. El análisis detallado de cada una de las leyes referentes a la participación ciudadana institucionalizada se presentará en el capítulo cuatro .

La presentación del actual capítulo se hará tomando los periodos de cada una de las legislaturas de la Asamblea Legislativa del D.F., que comenzó a funcionar como tal a partir de 1997. La importancia de la Asamblea radica en que es la institución responsable de crear y modificar el marco jurídico de la ciudad capital, y por ende, la responsable del entramado institucional en materia de participación ciudadana.

1. Primera Legislatura 1997-2000

Las elecciones de 1997 fueron un parteaguas para la vida política del D.F. Si 1928 fue el año en que se conculcaron los pocos derechos políticos que tenía la ciudadanía defecha al desaparecer la estructura municipal y centralizar el aparato de gobierno en la creación del DDF, 1997 es el año cuando se dio un paso decisivo hacia la apertura democrática, al regresar el derecho político de la ciudadanía de poder elegir a sus propias autoridades locales.

Pero esta posibilidad está anclada en la serie de reformas políticas que se vinieron sucediendo a partir de 1993, como lo vimos en el capítulo anterior.

La reforma política de 1996 vino a complementar los cambios políticos que la reforma de 1993 había inaugurado, ya que se tradujeron en cambios sustanciales, al devolver derechos políticos que se le habían despojado a la ciudadanía del D.F..

Esta reforma le dio un nuevo marco a las elecciones que se realizaron en 1997 y, por tanto, también le dio un nuevo contexto a la participación ciudadana

dentro del marco normativo al ser una de las facultades a reglamentar por parte de la nueva Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF).

Esta reforma modificó sustancialmente la organización del gobierno del Distrito Federal (publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996). Los artículos 44 y 122 de la Constitución establecen que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Sus autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del D.F. y el Tribunal de Justicia. Estos órganos de gobierno locales operan en coordinación con los poderes federales.

En las elecciones de 1997 se consiguió la alternancia en el D.F. al ser electo Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, con una votación del 2 por 1 frente al PRI³⁶. En esta elección, la conformación de la primera Asamblea Legislativa del D.F. quedó en manos del mismo partido, con una representación abrumadora al ganar 38 de los 40 distritos en los que está dividido el D.F..

De esta forma la Asamblea quedó constituida de la siguiente manera: PRD 38 diputados, PRI 12, PAN 10, PVEM 4, PT 1, PC 1.

La asignación de facultades de la nueva Asamblea Legislativa fue: expedir su propia ley orgánica; nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del D.F.; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del D.F.; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor de hacienda y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del D.F.; legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; normar el organismo protector de derechos humanos, en materia de participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio. (Artículo 8 transitorio, del DOF 22 agosto 1996.)

A partir de este periodo se comenzará a ver una producción legislativa interesante que reglamentará muchas de las relaciones de los habitantes,

³⁶ Silvia Gómez Tagle comenta que este resultado no es tan novedoso si se analizan los resultados electorales en el DF desde la década de los ochentas hasta esta elección de 1997. Cfr, Gomez 2000, pgs. 658-666.

ciudadanos y vecindados del D.F., así como la reglamentación de la relación de estos con las autoridades locales.

Esta primera legislatura gestó 25 nuevas leyes para el D.F. y trabajó en la reforma de 6 leyes existentes. Esto resulta ser un número considerable, dado que fue la primera legislatura a la que le tocó reconstruir el sistema institucional del D.F..

1. 2.- La segunda Ley de Participación Ciudadana (LPCDF 98)

Esta composición de la ALDF permitió que en 1998 se reformara la Ley de Participación Ciudadana que había creado la Asamblea de Representantes en 1995, la cual incluyó tres nuevos instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular; frente a los otros seis instrumentos que ya estaban en la anterior ley, como la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y el recorrido del delegado por su demarcación.

La estructura que tuvo la LPCDF 98, fue la siguiente:

Título I: Disposiciones generales.

Capítulo I: Disposiciones Generales

Título II: De los Habitantes y ciudadanos del DF

Capítulo I: De los habitantes y ciudadanos

Capítulo II: De los DD y Obligaciones de los habitantes

Capítulo III: De los DD y Obligaciones de los ciudadanos.

Título III: De los Instrumentos de la PC

Capítulo I: Del Plebiscito

Capítulo II: Del Referéndum

Capítulo III: de a Iniciativa Popular

Capítulo IV: De la Consulta Vecinal

Capítulo V: De la Colaboración Vecinal

Capítulo VI: De las Unidades de Quejas y Denuncias

Capítulo VII: De la Difusión Pública.

Capítulo VIII: De la Audiencia Pública.

Capítulo IX: De los Recorridos del Titular

Título IV: De la Representación Vecinal.

Capítulo I: Del Comité Vecinal

Capítulo II: De la Forma de Integración de los CV

Capítulo III De la Organización y funciones de los CV

Capítulo IV: De los derechos y obligaciones de los integrantes del CV

Capítulo V: De la Coordinación de los CV.

Transitorios cinco.

Un punto relevante de esta ley de 1998, fue la configuración y funcionamiento de los Comités Vecinales, ya que por un lado fueron la figura representativa de la ciudadanía defienda ante autoridades delegaciones, a través de la cual se canalizaban las demandas de los vecinos y colonos y por la cual la ciudadanía podría participar en políticas públicas delegacionales; y por el otro lado era la instancia interlocutora de los gobiernos delegacionales.

Según la nueva Ley de Participación Ciudadana, los Comités Vecinales existirían en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, serían órganos independientes y tendrían atribuciones diferentes a las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Las funciones de los nuevos Comités Vecinales serían: la promoción de la participación ciudadana, la información sobre la gestión pública, la opinión sobre los actos de gobierno, el seguimiento de las acciones y la propuesta de alternativas de solución a los problemas locales. El artículo 98 de dicha ley las formulaba así:

I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia; II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas por los ciudadanos de su comunidad; III. Conocer y dar a conocer a sus vecinos de su actuación, las acciones de gobierno que fueran de interés general para la comunidad; IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas formuladas por los vecinos ante la Delegación. V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad. VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la comunidad para que pueda ser tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación. VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación

vecinal; VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones; IX. Promover la organización, la participación y la colaboración ciudadana en su entorno; X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan; XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio, formen los vecinos de cada delegación. XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.

Esta instancias de representación vecinal se renovarían en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio e iniciando sus funciones el primer lunes del mes de agosto. Estos comités³⁷ fueron elegidos el 4 de julio de 1999, teniendo una participación del 9% del padrón electoral del Distrito Federal. (Martínez 2000, 669) Se instituyó que dichos cargos de representación vecinal serían honoríficos.

De un total de 1,352 comités formados hasta el mes de julio, el 4 de julio sólo se eligieron 1,200 y la elección de los 152 restantes se llevaría a cabo en elecciones extraordinarias el 26 de septiembre de ese año en las 16 unidades territoriales de siete delegaciones. Estos datos no ayudaron a valorar bien a los comités vecinales.

Una de las grandes fallas, según la opinión de analistas (Cfr. Mellado 2001, Ward 2004), fue que al momento de la conformación de las planillas de los comités vecinales se desconoció la participación de los partidos políticos; ésta fue siempre una insistencia del PRD, en su afán por construir un mayor involucramiento “ciudadano” como parte de su proceso de cambio democrático. Así, las planillas o listas de candidatos contendientes se identificaban por número y no por partido (aún cuando era claro para algunos que las planillas se organizaban con base en los partidos políticos). De cualquier manera, en los

³⁷ El estudio sobre los comités vecinales requiere todo un apartado propio, ya que al momento de iniciar funciones fue cuando mostraron los vacos legales que tenía el marco jurídico que los regulaba, no existió ninguna instancia que funcionara como interlocutora para coordinar o regular a dichos comités, además de que desde 1999 no se han vuelto a renovar por las dificultades que han presentado, tanto en su conformación como en sus funciones. En las elecciones del 4 de julio de 1999 se eligieron 1,352 comités, con la participación de apenas cerca de 500 mil ciudadanos.

discursos de campaña, así como en las elecciones mismas, la filiación partidista había sido extirpada. El resultado fue la confusión y una baja participación. (Ward 2004, 465)

Aunque los comités vecinales en su concepción habían sido un avance significativo como instancias de participación ciudadana, al involucrar a los propios vecinos en la gestión de sus necesidades y problemáticas locales, no lo fueron en su estructura jurídica, ya que quedaron en el “limbo”, no existió autoridad responsable que atendiera o dirimiera las diferencias o dificultades que se dieron internamente; algunos funcionaron muy bien, otros fueron desapareciendo a lo largo de los siguientes años, sin que a la fecha se hayan renovado.

En un análisis comparativo de la Ley de Participación Ciudadana de 1995 y la de 1998; esta última muestra graves deficiencias, da la imagen que los legisladores hicieron “borrón y cuenta nueva”, como que no construyeron la ley 98 a partir de lo positivo que aportó la ley 95. La ley 95 mostró una consistencia en el procedimiento para la elección de los representantes vecinales, en cambio la ley 98 fue su gran carencia, no respaldó el procedimiento y el funcionamiento de las nuevas instancias de representación vecinal que fueron los Comités Vecinales. Se podría decir que esta ley fue un retroceso respecto a la de 1995.

En algunos reportes de delegaciones, que Cristina Sánchez y Lucía Álvarez documentan, describen la situación de los Comités Vecinales de la siguiente manera:

- ◆ Los comités Vecinales no cumplían con las responsabilidades y obligaciones que marca la Ley de Participación Ciudadana respecto al trabajo en su ámbito de acción.
- ◆ Al desarrollar su función gestora de las demandas ciudadanas, los comités vecinales atendidos mostraban posiciones meramente peticionales.
- ◆ La mayoría de los comités vecinales desconocía la Ley de Participación Ciudadana, lo que afectaba el desempeño de sus funciones.
- ◆ Los Comités Vecinales carecían de una visión amplia de la demarcación territorial, y en consecuencia del Distrito Federal.
- ◆ Existía poca participación de los Comités dentro de su colonia.

- ◆ Algunos Comités carecían de integración y coordinación interna por falta de acuerdos producto de su composición política.
- ◆ Subsistía la cultura de organización vecinal anterior.(Sánchez y Álvarez 2003, 260)

Habrá que poner más atención en el marco legal para salvar y evitar nuevos vacíos legales en la conformación, funcionamiento, derechos y obligaciones de los comités vecinales en el futuro.

También en 1998 los partidos propusieron nuevas reformas a fin de restar facultades al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión en materia de nombramientos y de control de la hacienda pública local, pero sin que hasta la fecha se hayan retomado, lo que sí procedió fue la creación del Instituto Electoral del D.F.

En el caso de la ALDF fue positivo el avance cualitativo que se obtuvo al tener rango de legislatura; pero esta primera Legislatura no se salva de algunas críticas. Hubo hechos escandalosos que no permiten una valoración óptima de dicha asamblea. La responsabilidad por la incapacidad de buscar y alcanzar un mayor consenso con las fracciones del PAN y del PRI. En general, los representantes de estos partidos tenían más experiencia, pero se sentían claramente amenazados por ser una minoría tan reducida. De cualquier modo, varios representantes del bloque perredista no supieron manejar su nuevo poder, y desempeñaron su papel legislativo en forma demasiado partidista y orientada a su propia fracción. A menudo, se comportaron como la oposición con su propio gobierno, y en general no estuvieron a la altura de sus responsabilidades de cogobernancia. Con frecuencia, las luchas internas del partido se han reflejado en las ramas legislativa y ejecutiva del D.F.. (Ward 2004, 468)

2. Segunda Legislatura 2000-2003

En las elecciones del 2 de julio de 2000 se eligió por segunda ocasión al jefe de gobierno del D.F. y a diputados para la ALDF; y por primera vez la ciudadanía

eligió también a los jefes de las 16 demarcaciones territoriales o delegaciones en las que está dividido el DF.

Los resultados quedaron conformados de la siguiente forma:

ELECCIONES	PAN	PRI	PRD
JGDF	32.4 %	22.89 %	34.5 %
ALDF	35 %	22 %	30.7 %
JEFES DELEGACIONALES*	7	0	9

*se refiere al número de delegaciones gobernadas por dicho partido.

La elección de jefe de gobierno la ganó Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD y de otros partidos de menor fuerza política, con 2 puntos porcentuales de diferencia con Santiago Creel (34.5% versus 32.4%), candidato de la coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM). En la elección para diputados de la ALDF, aunque la Alianza obtuvo un mayor porcentaje de votos, estos no se contabilizaron como tal es sino que se separaron los que eran para el PAN y por otra parte los votos para el PVEM, con lo que el PAN consiguió 17 diputados de los 66 que conforman a la ALDF, el PRD 19 y el PRI, por la opción plurinominal, consiguió 16, el PVEM 8, el PT 5 y el PCD 1.

Finalmente para la elección de jefes delegacionales el PAN obtuvo 7, el PRD 9 y el PRI ninguna.

Como se ve en los resultados, esta elección resultó ser un descalabro fuertísimo para el PRI, ya que de los diferentes puestos de elección popular el PRI no consiguió ninguna; para Jefe de Gobierno, se convirtió en la tercera fuerza electoral en la ciudad; para la Asamblea Legislativa no consiguió ninguna curul por mayoría, sólo de representación proporcional y para la elección de las delegaciones no consiguió ninguna.

Esta elección estuvo muy cerrada, tanto a nivel de jefe de gobierno como para la ALDF. Una razón fue el “fenómeno” Fox, ya que el mismo día se realizaron

elecciones federales para elegir presidente de la república, senadores y diputados federales. No profundizamos más en este tema electoral ya que no es el interés principal de la presente investigación. Baste ubicar la conformación de la ALDF para confrontarla con la producción legislativa y la discusión por la participación ciudadana en el D.F..

Esta segunda Legislatura quedó conformada de manera tripartita, ya que las tres grandes fuerzas electorales de la ciudad quedaron representadas en la ALDF casi de manera equitativa: PRD 19, PAN 17 y el PRI 16 diputados.

Con dicha conformación, esta segunda Legislatura gestó 14 nuevas leyes para el D.F. y reformó 4 ya existentes.

2.1 La participación ciudadana en la presente Legislatura.

Un dato de este periodo que llama la atención, es que, estando en campaña, López Obrador propuso crear el cuarto nivel de poder, es decir propuso que los comités vecinales serían una cuarta instancia de gobierno. Sin embargo, durante sus seis años de gobierno dichos comités no tuvieron ninguna modificación, nacieron chuecos y así se quedaron, todavía hasta 2006. Los comités vecinales quedaron atomizados, mermados y divididos, según han coincidido diversos analistas políticos, ya que en la mayoría de los casos, su trabajo de gestión, supervisión y evaluación ante las autoridades delegacionales no dieron los resultados esperados por los diputados del D.F., además de que la asignación de presupuesto ha despertado diversos intereses por parte de sus integrantes. (Mellado 2001, 115)

Los comités que fueron elegidos en 1999 siguieron funcionando durante este periodo, con todo y las lagunas legales que se evidenciaron conforme pasaron a la práctica.

3. Tercera legislatura 2003-2006

En el 2003 se eligieron por tercera ocasión diputados locales para la ALDF y por segunda ocasión a los jefes delegacionales.

Los resultados quedaron de la siguiente manera:

ELECCIÓN	PAN	PRI	PRD
ALDF	25 %	11.51 %	43.29 %
JEFES DELEGACIONALES	2	1	13

Datos obtenidos de la página web del IEDF 2006

En esta elección intermedia, por segunda ocasión el PRD consiguió buena parte de los distritos electorales de la ciudad: 37 de los 40, el PAN 3 y el PRI ninguno.

La conformación de dicha legislatura quedó de la siguiente forma:

PAN	PRI	PRD	PVEM	MP
16	7	37	5	1

Con esta conformación, esta tercera Legislatura gestó 19 nuevas leyes para el D.F. y reformó 38 leyes ya existentes. En comparación con las otras dos legislaturas podríamos decir que ésta es la que ha tenido mayor “producción” legislativa para la ciudad, como se muestra en el siguiente cuadro:

	ANTES DE 1997	I LEGISLATURA (97-00)	II LEGISLATURA (00-03)	III LEGISLATURA (03-06)
CREACIÓN	23	25	14	19
REFORMAS	2	6	4	38

Elaboración propia a partir de los datos de la página web de la ALDF: www.asambleadf.gob.mx

3.1 Tercera Ley de Participación Ciudadana del DF (LPCDF 05)

En esta tercera Legislatura se modificó por tercera ocasión la LPCDF, en mayo del 2005. Esta nueva ley conformó en once los instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración vecinal, rendición de cuentas, difusión pública, red de contraloría ciudadana, audiencia pública, recorrido del jefe delegacional, Asamblea Ciudadana, y dos entidades de representación vecinal: el Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano.

La estructura que tuvo esta LPCDF 05 fue la siguiente:

Título I: Disposiciones generales.

Capítulo I: Disposiciones Generales

Título II: De los Habitantes y ciudadanos

Capítulo I: De las y los habitantes, vecinos y ciudadanos.

Capítulo II: De los Derechos y Obligaciones de las y los habitantes.

Capítulo III: De los Derechos y obligaciones de las y los ciudadanos.

Título III: De los Instrumentos de la PC

Capítulo I: Del Plebiscito

Capítulo II: Del Referéndum

Capítulo III: DE la Iniciativa Popular

Capítulo IV: De la Consulta Ciudadana

Capítulo V: De la Colaboración Ciudadana

Capítulo VI: De la Rendición de cuenta.

Capítulo VII: De la Difusión Pública

Capítulo VIII: De la Red de Contraloría Ciudadana

Capítulo IX: De la Audiencia Pública

Capítulo X: De los recorridos del Jefe Delegacional

Capítulo XI De las Asambleas Ciudadanas

Sección 1: De la organización y funciones de la Asamblea Ciudadana

Sección 2: De la Convocatoria de la Asamblea Ciudadana

Sección 3: De la Asamblea Ciudadana Electiva

Título IV: De la Representación Ciudadana

Capítulo I: Del Comité Ciudadano

Capítulo II: DE las funciones del Comité Ciudadano

Capítulo III: De la Integración y Organización del Comité Ciudadano

Capítulo IV: De la Elección de los Comités Ciudadanos

Capítulo V: De los DD y Obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano

Capítulo VI: De la Coordinación de los Comités Ciudadanos
Capítulo VII: Consejo Ciudadano

Transitorios siete de 30/04/2004
Transitorios dos de 28/01/2005
Transitorios tres de 16/05/2005

En comparación con la segunda LPCDF 98, ésta integró como nuevos instrumentos: la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la Asamblea Ciudadana y las dos figuras de representación vecinal: el Comité y el Consejo Ciudadanos. Desapareció Quejas y denuncias, la consulta vecinal y el órgano vecinal: Comités Vecinales.

Algunas de las cosas que llaman la atención de esta tercera LPCDF 05 es que en el caso del plebiscito se explicitó que, con una tercera parte del padrón que participe en estos eventos, tendrá carácter vinculatorio y reducir al .5% los ciudadanos solicitantes para su realización. La rendición de cuentas quedó a un nivel todavía sugerente, ya que aunque la Ley dice que las autoridades deben informar a la ciudadanía por lo menos una vez al año, ésta no dice qué sucederá en caso de que las autoridades se nieguen ni los mecanismos a utilizar.

En cuanto a la Asamblea Ciudadana, el artículo 74 la define como:

“el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial”.

Sobre su integración el artículo 75 dice:

“En cada Unidad Territorial habrá una Asamblea Ciudadana, que se reunirá al menos tres veces por año, será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la Unidad Territorial, los que tendrán derecho a voz, y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada, los que tendrán derecho a voz y voto. No se podrá impedir la participación de ningún vecino del lugar en la Asamblea Ciudadana sin causa justificada. En éstas podrán participar niños y jóvenes con derecho a voz. En la Asamblea Ciudadana se elegirá un Comité Ciudadano por Unidad Territorial, cada tres años. A la Asamblea Ciudadana en la que se lleve a cabo el proceso de elección de Comité Ciudadano se le denominará Asamblea Ciudadana Electiva”.

Una deficiencia del funcionamiento y obligaciones de la Asamblea Ciudadana, es que no especifica que alguna de las tres reuniones, que tendrá como mínimo, alguna de ellas sea para la rendición de cuentas. Así mismo en este artículo 75, es preciso dar ejemplos de causas justificadas para que los Comités impidan a alguna persona el no participar en las Asambleas Ciudadanas, ya que la forma en cómo está redactado puede prestarse a la interpretación discrecional de los Comités Ciudadanos.

En los artículos 76 y 77 exponen las funciones que tendrán las Asambleas Ciudadanas:

Artículo 76.- En la Asamblea Ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su Unidad Territorial; así como, dónde se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refieren ésta y otras leyes.

Artículo 77.- La Asamblea Ciudadana podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el gobierno del Distrito Federal y el órgano-político administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deberán nombrar comités ciudadanos de administración y supervisión.

Los comités ciudadanos de administración y supervisión nombrados por la Asamblea Ciudadana tendrán las facultades y obligaciones que se establezcan las reglas de operación de los programas referidos en el párrafo anterior.

La Asamblea también aprobará los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración de los presupuestos correspondientes.

El nombramiento y remoción de los integrantes de las comisiones a que se refiere este artículo, se llevará a cabo en el Asamblea Ciudadana que se cite para ese solo efecto y por mayoría de votos de los asistentes. Tratándose de remoción los integrantes afectados deberán ser citados previamente y podrán manifestar a los que a su derecho convenga y presentar las pruebas en la Asamblea.

En este artículo, según como está redactado y analizando los siguientes artículos, no se precisa cuál será la relación de los Comités Ciudadanos de Administración y Vigilancia con el Comité Ciudadano, ya que parece que son instancias paralelas; la dos instancias dependen de la Asamblea, pero no se especifica la relación entre ambas. Es de suponerse que los Comités Ciudadanos

de Administración y Vigilancia estarán coordinados con el Comité Ciudadano, pero no se explicita en la ley.

En el artículo 78 dice que “las resoluciones de la Asamblea Ciudadana serán de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano, y para los vecinos de la Unidad Territorial que corresponda”. Pero no hace referencia al carácter obligatorio hacia las autoridades electorales. Esto es un elemento que no se ha visto en ninguna de las tres leyes; las decisiones de la ciudadanía casi no son vinculantes hacia las autoridades de la ciudad capital.

En los artículos 81 y 82 cuando habla de la existencia de las diferentes comisiones (De Administración y Supervisión, en la de Vigilancia; en las comisiones de Apoyo, o hasta en el mismo Comité), no queda claro si un ciudadano puede o no participar en las diferentes comisiones o está restringido a una o dos.

En el artículo 85 se hace referencia a los requisitos para convocar a la Asamblea Ciudadana: Temas tratados en la reunión anterior; Agenda de trabajo; Lugar, Fecha y Hora; Nombre y cargo de quien convoca; Dependencias de gobierno u organizaciones invitadas. Pero no se dice qué pasa cuando el Comité Ciudadano no cumple con estos requisitos, habrá sanción ¿se desconocerá la Asamblea?. Así mismo hace referencia a que el gobierno Delegacional y el Gobierno del DF “otorguen las facilidades suficientes para su organización y realización” ¿qué pasa cuando no apoyen?.

Sobre la naturaleza e identidad de los Comités Ciudadanos, los artículos 86 y 87 las describen:

Artículo 86.- El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial.

Artículo 87.- En cada Unidad Territorial se elegirá un Comité Ciudadano conformado por nueve integrantes.

La representación será honorífica y el tiempo de duración de los integrantes del Comité Ciudadano será de tres años.

En este aspecto de la representación honorífica esta Ley 05 repite el sentido de la Ley 98, no proporcionar recursos a este órgano de representación, a

diferencia de la Ley 95, en donde se había estipulado de los Consejeros del Consejo de Ciudadanos recibirían un apoyo económico por su participación y asistencia en la reuniones de trabajo. Y en realidad es un tema de discusión, ya que algunos opinan que los representantes vecinales no deben recibir recursos económicos, porque quien participa lo hace por solidaridad y gusto de servir. De lo contrario se pasaría a una participación ciudadana interesada por el “pago” y no por el servicio.

Otras opiniones se orientan en sentido contrario, como es mi caso, yo considero que sí deben recibir un apoyo económico; si tal vez no por su participación si para la operación del propio Comité, para su trabajo requieren material de oficina, papelería, impresión de carteles, trípticos, etc. No considero conveniente que la participación ciudadana sea una carga económica para la misma ciudadanía. Parecería que si a la ciudadanía le interesa participar en los espacios institucionalizados, va a correr por nuestra cuenta económica y materialmente. El gobierno debe poner las condiciones adecuadas para el funcionamiento de los Comités; además es el que administra los recursos públicos, no es el dueño.

Las funciones que tienen dichos Comités Ciudadanos, están expuestos en el artículo 88:

Artículo 88.- El Comité Ciudadano tendrá las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial;
- II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;
- III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;
- IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;
- V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;
- VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

- VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial.
- VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal;
- IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;
- X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;
- XI. Proponer, fomentar, promover y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;
- XII. Convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas;
- XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;
- XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; y
- XV. Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;
- XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;
- XVII. Emitir opinión sobre los Programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;
- XVIII. Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación; y
- XIX. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.

En este enlistado poco se hace referencia a la rendición de cuentas, como si se dejara a la buena voluntad del Comité hacer ésta, o se da por supuesto que esto va a suceder en las reuniones de la Asamblea ciudadana, es necesario que se especifique en la ley a que cuando menos una sesión de la Asamblea será para que el Comité Ciudadano rinda cuentas de sus acciones y resultados ante la Asamblea. Si se considera que entrarán en funciones el primer día de diciembre, que esa rendición de cuentas la hagan el ultimo domingo de noviembre.

Sobre la elección de los Comités Ciudadanos, los artículos 97, 98 y 99 plantean lo siguiente:

Artículo 97.-

El Comité Ciudadano de cada Unidad Territorial se elegirá en la Asamblea Ciudadana Electiva, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 Bis de la presente ley.

Artículo 98.-

Los Comités Ciudadanos serán electos durante los días sábado y domingo de los meses de septiembre y octubre e iniciarán sus funciones el primero de diciembre del año de la elección.

Artículo 99.-

La elección de los Comités se llevará a cabo a través de planillas integradas por nueve candidatos. En la integración de las planillas se procurará la participación equitativa de hombres y mujeres, y ningún género podrá exceder el 70 por ciento.

Sobre la forma de hacer campaña y los gastos de esta el artículo 109 describe lo siguiente:

Las planillas que obtengan su registro, únicamente podrán realizar actos de campaña mediante la utilización de los siguientes medios:

- I. Propaganda de planillas;
- II. Voluntarios para la entrega de la propaganda señalada en la fracción anterior; y
- III. Módulos de información.

La propaganda de planillas deberá contenerse en papel cuyas medidas no excedan de 22 x 28 cm., el contenido será en blanco y negro identificando el número respectivo de planillas, la propuesta y los perfiles de los candidatos, así como una leyenda que promueva la participación ciudadana en la elección de los Comités Ciudadanos.

Está prohibido hacer alusión a siglas o denominaciones de partidos políticos en la propaganda electoral.

Los gastos de campaña que se originen de la utilización de los medios señalados en el presente artículo correrán a cargo de los integrantes de las planillas.

Queda prohibida la utilización de recursos públicos o de partidos políticos en las campañas.

La contravención a lo dispuesto en el presente artículo se sancionará con la pérdida del registro de la planilla.

Por un lado resulta positivo que se especifique y se homogenice la forma de realizar la campañas. De igual forma es positivo que se prohíba el hacer uso de siglas y/o colores alusivos a los partidos políticos. En lo que no estoy de acuerdo es que los gastos corran a cuenta de las planillas contendientes; por un lado esto no ayuda a la fiscalización de recursos utilizados en la campaña, ¿quién va a regular los recursos de las planillas contendientes? ¿existirá algún tope de gasto de campaña? Como está redactado este artículo nos posiciona en la situación de los partidos políticos, el que más gaste en campaña es el que gana, y el problema no es que se gaste tanto, o no sólo, sino el origen de los recursos, quién proporciona los recursos?

Algunas propuestas serían las siguientes:

- A) que en el año electivo de los Comités Ciudadanos, de las prerrogativas destinadas a los partidos políticos se destine el 10% a las planillas contendientes con un presupuesto igualitario, dos mil, cinco mil o diez mil pesos.
- B) Que a las planillas que logren conformar el Comité Ciudadano se les reintegre los gastos de campaña en proporción a los votos obtenidos.

Habrá que avanzar más en especificar cómo se prohibirá el apoyo de partidos políticos o de recursos públicos en las campañas de las planillas contendientes.

Por la experiencia de lo que ha sucedido con elecciones locales o federales, es necesario precisar en el artículo 110 la hora de instalación de casillas e inicio de la votación. Ya que son dos cosas diferentes, la experiencia de observación electoral³⁸ ha dado cuenta de conflictos que se han suscitado por que algunos ciudadanos consideran que a las 8 de la mañana es la hora para comenzar a votar; mientras que los funcionarios de casilla consideran que las 8 de la mañana es la hora para comenzar la instalación de la casilla y todo lo que implica, y el inicio de la votación será al momento en que los funcionarios de casilla terminen la instalación de esta.

³⁸ Alonso Silvia, Camacho Beatriz, Rodríguez Gerardo, Promoción de la Participación Ciudadana en la Observación Electoral 2006, Alianza Cívica, Noviembre 2006, México.

Acerca del Consejo Ciudadano.

Al Consejo Ciudadano sólo le dedicaron diez artículos, del 126 al 135, y dos han sido derogados, con lo que en ocho artículos se reglamenta y faculta a los Consejos Ciudadanos.

El artículo 126 define al Consejo Ciudadano como...

...la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 127.- El Consejo Ciudadano **se integrará** con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la Demarcación Territorial.

Artículo 128.- Para el mejor funcionamiento y operación del Consejo Ciudadano, **se conformarán equipos de trabajo por tema y/o territorio**, considerando, al efecto, la división territorial de cada una de las delegaciones políticas.

Artículo 129.- El Consejo Ciudadano **sesionará públicamente al menos dos veces al año** y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social.

Artículo 130.- Podrán convocar a reunión al Consejo Ciudadano:

- I. Derogado;
- II. El jefe Delegacional;
- III. El Jefe de Gobierno;

Artículo 131.- La **convocatoria al Consejo Ciudadano deberá ser abierta**, comunicarse por medio de avisos colocados de mayor afluencia de la demarcación respectiva y publicarse con al menos 10 días de anticipación.

La convocatoria **deberá contener** por lo menos:

- I. El lugar, fecha y hora donde se realizará la sesión.
- II. Los temas, acuerdos y resoluciones, si las hubo, tratados en la reunión de Consejo Ciudadano inmediato anterior.
- III. Orden del día propuesto para la reunión.
- IV. El nombre y el cargo en su caso de quien convoca.
- V. Las dependencias de gobierno u organizaciones a las que se invitará a la sesión por razones de la agenda propuesta, especificando el carácter de su participación.

Artículo 132.- A las sesiones del Consejo Ciudadano podrá asistir cualquier ciudadano.

Artículo 133.- Se deroga.

Artículo 134.- Se deroga.

Artículo 135.- El Consejo Ciudadano podrá: **Emitir opinión** sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial; **Informar a las autoridades** del Distrito Federal y de la Demarcación Territorial sobre los problemas que afecten a sus representados, y **proponer soluciones y medidas** para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; **Informar permanentemente a cada uno de los Comités** Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.

Da la impresión que el Consejo Ciudadano ha sido desdeñado, se le deja al final de la LPCDF 05, son pocas las facultades que les atribuyen, dan la imagen de ser un apéndice de dicha ley. Cuando el significado que tienen es muy importante, ya que representan a los representantes vecinales elegidos en sus unidades territoriales, a las cuales administrarán los Delegados electos.

Por tal motivo pueden tener mayores facultades: pueden ser la instancia ciudadana que le exija cuentas a los Delegados y hasta a los Diputados locales; puede ser la instancia donde los Delegados realicen su toma de protesta; a la que presente su proyecto de gobierno a los noventa días de haber tomado posesión, así como a la que debe estar obligado a informar anualmente sobre la situación de su administración y al final de su mandato. Los Diputados podrían estar obligados a rendir cuentas a este Consejo por lo menos una vez al año. Así mismo al ser la instancia de representación por excelencia de los vecinos de las Delegaciones, debe tener cierto carácter vinculatorio frente a los representantes populares electos por voto popular.

En general esta LPCDF (05) es un avance sustancial a las deficiencias que mostró la anterior LPCDF (98) respecto a varios puntos:

1. Integró nuevas figuras de participación ciudadana.
2. Es más incluyente en varios instrumentos; por ejemplo, en las Asambleas pueden participar niños y jóvenes; en la conformación de las planillas para los Comités Ciudadanos se incluye la visión de equidad de género, en tanto no debe haber un representación de ningún género

mayor al 70%, es decir que ningún género debe superar cinco lugares en cada planilla.

3. A los nuevos Comités Ciudadanos se les crea una plataforma que respalda su integración, funcionamiento y rendición de cuentas, como son la Asamblea Ciudadana, las Comisiones con que funcionarán el Comité y la Asamblea, el IEDF y el TEDF.

Esta nueva Ley de PCDF, a nivel local o delegacional, es un buen respaldo para que la ciudadanía, los habitantes y los vecinos del D.F. puedan participar e involucrarse en asuntos de interés local e inmediato a su entorno o que los afecta directamente.

Habrá que crear toda una campaña de difusión y educación cívica sobre esta plataforma legal para que la ciudadanía participe, comenzando por dar a conocer todos los instrumentos que la ciudadanía defienda tiene para participar y en un segundo momento hacer uso de ellos.

4.- Comparativo de las tres Leyes de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las tres leyes de participación ciudadana que se han comentado anteriormente, así mismo se presenta un cuadro donde se comparan los órganos de representación vecinal que han propuesto las tres leyes, su naturaleza y facultades.

COMPARATIVO DE LAS TRES LEYES DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DF

Año	1995	1998	2005
Visión general	Estaba bien integrada; previó etapas del proceso de la elección de los Consejos de Ciudadanos. Habrá que tenerla en cuenta en las próximas leyes. Hay una precisión en el desarrollo del proceso	Muy debil. Retroceso respecto a la de 1995.	Salda la ley de 98, no mira la de 95. No amplía facultades ni mayores espacios de participación ciudadana, sino que sustituye y mejora los que le faltaron a la ley de 98.
Articulado	150 artículos; doce transitorios	112 artículos; cinco transitorios	135 artículos; doce transitorios
Títulos y Capítulos	<p>II: De las Instancias de Participación Ciudadana en el DF CI: Disposiciones Generales.</p> <p>CII: De la Audiencia Pública CIII: De la Difusión Pública CIV: De la Colaboración Ciudadana CV: De la Consulta Vecinal CVI: DE las Instancias de Quejas y Denuncias CVII: DE los Recorridos del Delegado</p>	<p>II: Disposiciones generales. CI: Disposiciones Generales III: De los Habitantes y ciudadanos del DF CI: DE los habitantes y ciudadanos CII: De los DD y Obligaciones de los habitantes CIII: De los DD y Obligaciones de los ciudadanos.</p> <p>IIII: De los Instrumentos de la PC CI: Del Plebiscito CII: Del Referéndum CIII: de a Iniciativa Popular CIV: De la Consulta Vecinal CV: De la Colaboración Vecinal CVI: De las Unidades de Quejas y Denuncias CVII: De la Difusión Pública. CVIII: De la Audiencia Pública. CIX: De los Recorridos del Titular</p>	<p>II: Disposiciones generales. CI: Disposiciones Generales III: De los Habitantes y ciudadanos CI: De las y los habitantes, vecinos y ciudadanos. CII: DE los DD y Obligaciones de las y los habitantes. CIII: DE los DD y obligaciones de las y los ciudadanos.</p> <p>IIII: De los Instrumentos de la PC CI: Del Plebiscito CII: Del Referéndum CIII: DE la Iniciativa Popular CIV: De la Consulta Ciudadana CV: De la Colaboración Ciudadana CVI: De la Rendición de cuenta. CVII: De la Difusión Pública CVIII: De la Red de Contraloría Ciudadana CIX: De la Audiencia Pública CX: De los recorridos del Jefe Delegacional CXI DE las Asambleas Ciudadanas</p>

	<p>III: De los Procesos de Integración de los Consejos de Ciudadanos.</p> <p>CI: Disposiciones generales CII: Del Procedimiento de Integración de los Consejos de Ciudadanos. S1: DE la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos. S2: De Las Áreas Vecinales. S3: Del Registro de Fórmulas. S4: De los Actos de Proselitismo S5: Del Material para la Elección. S6: De la Recepción de la Votación S7: De la Validez de las Votaciones S8: De la Comisión de Apelación S9: DE las Impugnaciones S10: Del Procedimiento de Impugnación CIII: De la Organización y Funciones de los Consejos de Ciudadanos. S1: De la Organización SII: De las Funciones SIII: De los Derechos y Obligaciones de los Consejeros SIV: De la Remoción de los Consejeros TIII: Órganos de Representación Vecinal</p> <p>Transitorios: decimosegundo</p>	<p>TIV: De la Representación Vecinal.</p> <p>CI: Del Comité Vecinal CII: De la Forma de Integración de los CV CIII De la Organización y funciones de los CV CIV: De los derechos y obligaciones de los integrantes del CV CV: De la Coordinación de los CV.</p> <p>Transitorios quinto.</p>	<p>S1: De la organización y funciones de la Asamblea Ciudadana S2: De la Convocatoria de la AsC S3: De la AsC Electiva</p> <p>TIV: De la Representación Ciudadana</p> <p>CI: Del Comité Ciudadano CII: DE las funciones del Comité Ciudadano CIII: De la Integración y Organización del Comité Ciudadano CIV: De la Elección de los Comités Ciudadanos CV: De los DD y Obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano CVI: De la Coordinación de los Comités Ciudadanos CVII: Consejo Ciudadano</p> <p>Transitorios siete de 30/04/2004 Transitorios dos de 28/01/2005 Transitorios tres de 16/05/2005</p>
--	--	--	---

COMPARACIÓN DE FACULTADES Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA ENTRE LAS
TRES LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRIFO FEDERAL

LPCDF 95 CONSEJO DE CIUDADANOS	LPCDF 98 COMITÉ VECINAL	LPCDF 05 COMITÉ CIUDADANO
<p>Art. 35 Se integrará un Consejo de Ciudadanos en cada Delegación del DF, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del DF que para las Delegaciones determinen el EGDF y otras leyes.</p> <p>Art. 114 Los CdC son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y la calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad.</p> <p>Art. 115 Los CdC son independientes de la administración pública del DF. Para sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana contarán con una asignación de recursos para poyo de cada Consejo y una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno.</p> <p>Art 116 se instalarán el tercer domingo del mes de agosto del año de elección...</p> <p>Art 117 tendrán una Directiva integrada por lo menos con cinco Consejeros: Pdte, Vicepresidente, Secretario, y Vocales. Durara</p>	<p>Art. 80 Los CV son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del colonia, pueblo con autoridades delegacionales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicio públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de las delegaciones.</p> <p>81. En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un CV. Éstos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.</p> <p>83. se renovaran cada tres años</p> <p>84. estos cargos serán honoríficos.</p> <p>85 podrán dividirse o funcionar, según necesidades</p> <p>86 para la división o fusión serán determinados por el IEDF</p> <p>87 se integraran con un mínimo de 7 y un máximo de 15 miembros</p> <p>88 elegidos por voto universal, libre, secreto y directo, mediante planillas.</p>	<p>Art 86. El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial.</p> <p>87. En cada Unidad Territorial se elegirá un CC conformado por nueve integrantes. La representación será honorífica y el tiempo de duración será de tres años.</p> <p>89 De los nueve integrantes electos, ningún género podrá tener una representación mayor a 6.</p> <p>91 Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes.</p> <p>92 Las coordinaciones podrán ser: I) Coordinación Interna. II) Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. III) Coordinación de Desarrollo Social. IV) Coordinación de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. V) Coordinación de Desarrollo Económico. VI) Coordinación de Protección Comunitaria. VII) Coordinación de Comunicación y Cultura Cívica.</p> <p>93 Todos los integrantes, así como sus coordinaciones o áreas de trabajo son jerárquicamente iguales. La Coordinación Interna del Comité recaerá en la planilla con el mayor número de votos, y no tendrá el carácter de representación del Comité Ciudadano.</p> <p>94 El Comité Ciudadano privilegiará el consenso como método de decisión. Ante la ausencia de éste, las decisiones se tomarán por la mayoría del pleno, sin que el Coordinador Interno tenga voto de</p>

<p>seis meses en su cargo. Art 118 se podrá repetir las funciones de la mesa directiva. 119. Sesionaran en pleno y en grupos de trabajo 120. Sesiones ordinarias al menos una vez cada quince días 121. En la sesiones ordinarias participará el delegado, con voz pero sin voto. 124 los grupos de trabajo permanente podrán ser: seguridad pública y protección civil; uso de suelo; educación, deporte y esparcimiento; limpia y agua potable; equipamiento urbano; gestoría y quejas. 126. También podrán participar representantes del sector industrial, comercial, de servicios y de bienestar social; las agrupaciones vecinales y Servidores públicos de la Delegación; con voz pero sin voto.</p> <p>FUNCIONES 129 podrán individualmente hacer gestiones ante las delegaciones 130 los poas deberan tener diagnostico, acciones, plazos de ejecución 131 para la parobación de los poas, el delegado lo explicará al pleno; lo asumira la comisión de trabajo; aprueba o no, se continúa con el anterior. 132 el pdte del pleno podrá solicitar la comparencia de servidores públicos para complementar información. 133 las opiniones, criterios o información que emita será dentro de los plazos programados. 134 revisaran la ejecución de acciones de</p>	<p>98. siguientes funciones: I) Representar los intereses de los vecinos de su colonia II) Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia III) Conocer y dar a conocer a los habitantes de área, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad IV) Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen sus vecinos ante la delegación V) Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia VI) participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, para ser tomados en cuenta en la</p>	<p>calidad. 95 Las reuniones por lo menos una vez cada quince días, y serán convocadas por la mayoría simple de sus integrantes o por la Coordinación Interna. 96 La resolución de conflictos, las remociones y las sustituciones en los Comités Ciudadanos serán atendidas y resueltas por el Instituto Electoral del Distrito Federal</p> <p>88.- funciones: I) Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la UT, conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su UT; II) Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; III) Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial; IV) Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; V) Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la UT, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal; VI) Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; VII) Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la UT. VIII) Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los</p>
--	--	---

<p>cumplimiento de poa y recibirán la información y podrán supervisar la realización de otras obras de la delegación.</p> <p>135 se establecerán mecanismos para resolver contradicciones en el uso de suelo de las delegaciones.</p> <p>136 podrán sugerir calendarios para la realización de inspecciones o revisiones en materia de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones. Podrán otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos que hayan beneficiado a la delegación</p> <p>137 podrán solicitar la presencia de funcionarios de la delegación, cuando existe la necesidad de conocer más información</p>	<p>elaboración del presupuesto de la delegación VII) desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica VIII) ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones IX) promover la organización, participación y la colaboración ciudadana X) organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre temas y problemas de mayor interés XI) desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la PC XII) promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo XIII) conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos XIV) las demás que ésta y otras leyes les otorguen.</p> <p>100. Deberán realizar consultas y asambleas vecinales por los menos dos veces al año.</p> <p>101. funcionaran colegiadamente. Todas la comisiones son jerárquicamente iguales, las decisiones se tomaran por la mayoría, sin que el coordinador tenga voto de calidad.</p> <p>101 funcionaran colegiadamente en pleno o comisiones, todas las comisiones son iguales</p> <p>102, tendrán la obligación de realizar asambleas públicas periódicas.</p>	<p>programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del DF; IX) Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana; X) Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; XI) Proponer, fomentar, promover y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana; XII) Convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas; XIII) Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona; XIV) Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; XV) Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; XVI) Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del DF en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo; XVII) Emitir opinión sobre los Programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; XVIII) Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación; y XIX) Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del DF.</p>
--	--	---

5. Apuntando algunas conclusiones del capítulo tres.

Los avances que se dieron en materia de participación ciudadana a partir de 1997 han sido importantes, ya que han ido conformando un entramado institucional que no había existido antes, por lo investigado hasta noviembre de 2006, el DF contaba con 81 leyes³⁹. Igualmente podemos decir que en tres legislaturas ha habido un “producción legislativa” significativa.

Durante este periodo 1997-2006 se ha reformado en dos ocasiones la LPCDF, la cual ha sido la más importante, pero no la única, como se verá en el siguiente capítulo, para institucionalizar la participación de la ciudadanía defienda. De las cuales se deducen algunas reflexiones.

En una visión lineal, como se mostró el cuadro más arriba, la ley de 95 deja ver una ley consistente, sobre todo en lo que se refiere al proceso de la definición de las áreas vecinales y del proceso de selección y conformación de los Consejos de Ciudadanos, aunque los instrumentos de participación ciudadana hayan sido menos que las leyes de 98 y 05, se alcanza a percibir que le dieron importancia a la representación vecinal.

La ley de 98 es la más deficiente, los legisladores no tuvieron cuidado de considerar o tomar en cuenta la ley de 95; la forma en que legislaron para los Comités Vecinales fue precario, ya que los dejaron sin mecanismos ni mediaciones para derimir conflictos internos de conformación, funcionamiento y gestión. Reduciendo el ámbito de intervención de los órganos de representación vecinal al ámbito de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y no al delegacional cómo se habían establecido los Consejos de Ciudadanos en la ley 95, suprimieron la facultad de intervenir en el Programa Operativo Anual (POA) delegacional. Lo rescatable de esta ley 98 es la inclusión del Plebiscito, el Referéndum y la iniciativa popular como nuevos instrumentos de participación ciudadana.

La ley 05 en lugar de hacer una síntesis de las dos leyes, 95 y 98, se redujo a saldar las deficiencias de 98 y manteniendo al mismo ámbito de lo comunitario la

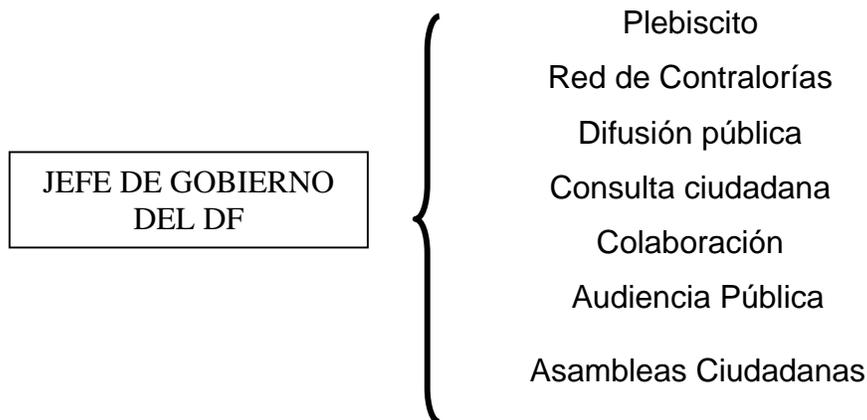
³⁹ Para este dato no se están tomando en consideración los Códigos, que también son parte del marco normativo.

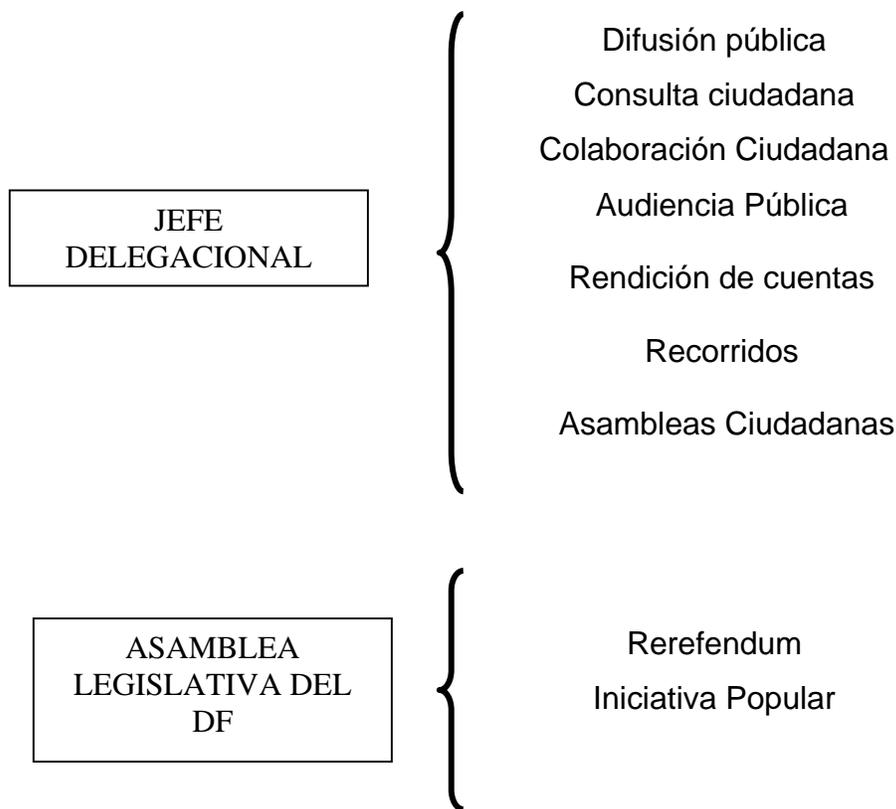
actuación los órganos de representación vecinal o ciudadana como lo son los Comités Ciudadanos. Salda los vacíos para respaldar a los Comités Ciudadanos con la instauración y las facultades que se le dieron a la Asamblea Ciudadana. Es de reconocer en esta ley los nuevos instrumentos de participación ciudadana como la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la Asamblea Ciudadana y las dos figuras de representación vecinal: el Comité y el Consejo Ciudadanos. Desapareció Quejas y denuncias, la consulta vecinal y el órgano vecinal: Comités Vecinales.

En los próximos ejercicios de reforma a la ley de participación ciudadana habrá que tener en cuenta la ley de 95.

Es de reconocer que existen más instrumentos de participación ciudadana pero limitados en sus facultades frente a las autoridades delegacionales, y no se diga hacia las autoridades del gobierno central y hacia la Asamblea Legislativa. La visión de participación ciudadana instituida en la LPCDF está construida para aplicarse más en el ámbito comunitario, poco a nivel delegacional y muy restringido al ámbito del DF.

Relacionando los diferentes instrumentos con las diferentes autoridades del DF nos aparece el siguiente cuadro:





A simple vista parecerían varios instrumentos de participación ciudadana con los que puede haber vinculo con las autoridades del DF, aunque los Diputados son los que menos tienen instrumentos. Pero estos instrumentos están en el nivel de la consulta y de la opinión; sólo el plebiscito es el único instrumento que podría ser de carácter obligatorio para el Ejecutivo local, siempre y cuando una respuesta obtenga la mayoría y represente a una tercera parte de los ciudadanos empadronados.

La leyes que elaboró esta tercera Legislatura ha dado muestra de que en la realidad se han ampliado los espacios para que la ciudadanía participe, pero que es una participación que depende del jefe del Ejecutivo local; es decir que el mecanismo para que participe la ciudadanía es a través de la convocatoria del Jefe de gobierno del D.F., es en última instancia el Jefe de gobierno el que toma la decisión de convocar o no a que la ciudadanía participe en los espacios instituidos; además existe una visión del ciudadano no como el sujeto de derechos sino como el usuario de servicios públicos, los instrumentos de participación ciudadana están instituidos más en la línea de acceder a mejores servicios

públicos, para quejarse de manera formal o institucional y para que la ciudadanía de su opinión.

Por el momento afirmamos que la alternancia sí le ha servido a la ciudadanía defaña, ya que se han ampliado los espacios de participación, pero parece que existe un temor en las autoridades a que la ciudadanía pueda participar de otra forma, no sólo dando su opinión. También desde ñavisión de la gobernabilidad democrática podríamos decir que se avanza a dicha gobernabilidad ya que existen espacios institucionales para que la ciudadanía participe y se han ampliado

Pero esta afirmación no niega las dificultades y limitaciones que han presentado las diferentes legislaturas, como se han comentado anteriormente, ya que la conformación de cada una de ellas ha sido variada, pero predominando la mayoría perredista.

Pasemos ahora a analizar con mayor detalle todo este entramado institucional que se ha conformado hasta ahora, enfatizando el enfoque de la participación ciudadana.

CAPÍTULO 5

HACIA UNA AMPLIACIÓN DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F.

En el presente capítulo vamos a reflexionar acerca del tipo de cambios que se requieren en el marco jurídico de la ciudad para que la ciudadanía pueda participar de manera diferente a como actualmente está instituido en las leyes que rigen al D.F., según lo vimos en el capítulo anterior.

Presento en primer lugar algunas oportunidades que la ciudad tiene en el contexto nacional e internacional para adecuar el entramado institucional, así como una caracterización de la ciudadanía defienda para ubicar sus potencialidades. En un segundo momento recupero algunas experiencias latinoamericanas de participación ciudadana para reflexionar sobre sus aportes al proyecto defienda y terminar en un tercer momento con algunas sugerencias sobre el tipo de modificaciones legales que se necesitan hacer para ampliar los espacios y la calidad de la participación ciudadana formal en el D.F..

1. Las oportunidades: situación de la ciudad

a) La megalópolis

El D.F. es la ciudad más poblada del país y representa un polo demográfico muy importante, no sólo para el país sino también para América Latina. Alberga a más de 9 millones de habitantes, casi la mitad de la población que vive en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Esta concentración de población ha derivado en una cadena o en un arrollo de secuelas cada vez más complejas, al demandar satisfactores a sus necesidades de empleo, vivienda, agua, luz, pavimentación, drenaje, salud, educación, alimentación, basura, parques, esparcimiento, seguridad pública, entre muchos otros.

El D.F. es una ciudad edificada en uno de los lugares con más alta sismicidad del país; acomodadas en su superficie las mayores concentraciones industriales y de negocios, el D.F. aporta el 22.6% del PIB nacional (Álvarez 2002, 153). Concentra instituciones culturales y de salud y atrae población y actividades en forma constante; entre 3 y 5 millones de personas que radican en otros estados y países utilizan la infraestructura urbana de la ciudad diariamente. En la ciudad de México existe una de las concentraciones militares con mayor fuerza en el país, es asiento de las altas jerarquías eclesiales y punto de atracción religiosa, así como centro financiero superior. Pero al mismo tiempo es también nudo donde más contrastan las desigualdades sociales y son más agudos los conflictos de todo tipo: la miseria y las marginaciones, la desintegración familiar, los niños de la calle, la economía informal. (Cárdenas 1997,13)

Asimismo, en la capital se localiza el mayor número de establecimientos educativos del país y viven tres de cada diez estudiantes de educación superior. Es una ciudad de comunicaciones hacia el mundo, ciudad que posee los mejores equipamientos deportivos. El D.F. cuenta con los mejores servicios de atención de salud ya que casi la quinta parte de las unidades médicas del país se localizan aquí. (Ziccardi 1998, 489)

b) Ciudad global

El D.F. está funcionando y está destinado a ser una ciudad mundial, es decir, una ciudad que cuenta con la infraestructura de alta tecnología en telecomunicaciones, transporte, educación, investigación y cultura, para funcionar como un centro de poder financiero, dentro del proceso de globalización.

Las nuevas configuraciones de las ciudades globales tienen que ver con el resultado del proceso de globalización de la economía mundial: las ciudades han pasado a desempeñar un papel estratégico en el nuevo orden internacional. El avance en las telecomunicaciones y las nuevas formas de integración han colocado a los centros urbanos frente a una encrucijada. Por una parte, la ciudad desempeña hoy un papel estratégico en un escenario de rápida integración regional. Por la otra, este mismo proceso de transformación obliga a las ciudades

a lograr una mayor competitividad en un ámbito caracterizado por una amplia y creciente movilidad del capital. (BID 1998, 2)

Este tipo de ciudades son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción posindustrial para las principales industrias de nuestro periodo (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales en los que tanto las empresas como los gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados. (BID 1998, 21)

Estas ciudades globales han conformado una nueva geografía. La más poderosa de estas nuevas geografías económicas de centrales a nivel interurbano son los principales centros financieros y comerciales: Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zúrich, Ámsterdam, Los Ángeles, Sydney y Hong Kong, entre otros. Pero esta geografía ahora incluye también ciudades tales como Sao Paulo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei y la ciudad de México. La intensidad y la magnitud de las operaciones entre estas ciudades, especialmente por medio de los mercados financieros, las operaciones de servicios y las inversiones, han aumentado drásticamente. Al mismo tiempo, se observa una desigualdad creciente en la concentración de recursos estratégicos y actividades entre cada una de estas ciudades y otras de los mismos países. (BID 1998, 23)

Es así que los cambios sustantivos que han tenido lugar en las relaciones económicas internacionales han generado demandas adicionales sobre la función de las ciudades, obligando a un nuevo enfoque sobre métodos y políticas de planificación. Frente a este escenario las ciudades deberán posicionarse estratégicamente para operar en forma competitiva, mediante la adaptación tecnológica y el fomento a la inversión. Esto explica la importancia de superar rigideces estructurales, promoviendo el desarrollo de los sectores más dinámicos e intensificando los procesos de integración y articulación local y regional. (BID 1998, 2).

Esto puede ser una oportunidad o un peligro, dependiendo el tipo de solución que se dé, ya que esta misma situación de ser una ciudad global puede conllevar el peligro de que las decisiones no se tomen en la misma ciudad sino en otra parte. Por tanto el D.F. se puede convertir en el espacio de conflicto de los

intereses de los grandes centros de poder internacional contra los intereses de los habitantes de la ciudad.

Puede ser oportunidad si se aprovecha esta nueva posición del D.F. de ser una ciudad que compite con otras ciudades, no sólo en el aspecto económico, sino también en condiciones de gobernabilidad, las cuales pasan por un entramado jurídico democrático, que incluye entre otros aspectos la participación ciudadana, recuperando elementos que ya se desarrollan en varias ciudades de otros continentes.

De manera paralela, al ser una ciudad global, se encuentra el “despertar de la sociedad civil”, en donde la ciudadanía exige cada vez más rendición de cuentas y participación en la gestión pública de las ciudades. Esto es particularmente evidente a nivel de gobierno municipal, que es el nivel más cercano a la comunidad (BID 1998, 4), como lo muestran las diferentes experiencias que ha sistematizado el BID.

En este orden de cosas es preciso reconocer que los diferentes grupos sociales dentro de la ciudad tienen diversas necesidades y prioridades. Los distintos grupos de ingresos asignan un diferente orden de importancia a las oportunidades de obtener ingresos, la seguridad urbana y la calidad del aire, entre muchos otros aspectos, con lo que la gestión ciudadana asume una forma compleja por la diversidad de demandas.

c) Complejidad administrativa

Frente a lo anterior, el D.F. tiene una tarea compleja de administrarse, ya que la solución de los problemas que se le presentan necesita otra estructura administrativa.

No puede ser que la ciudad más poblada del país funcione con una estructura administrativa centralizada; ésta alarga las decisiones, y no permite tomar decisiones inmediatas. Pareciera increíble que la ciudad más importante del país y una de las más importantes de América Latina, administrativamente no dé respuestas inmediatas. Ni siquiera depende de un gobierno autónomo, sino de un administrador electo por voto popular bajo la tutela del gobierno federal. Asimismo, no puede ser que una ciudad con las complejidades de una megalópolis y de

ciudad global no considere a la ciudadanía para participar en las soluciones a los grandes problemas y desafíos que se le plantean.

d) Perfil de la ciudadanía defeña

Frente a esta complejidad social y de retos administrativos, en el D.F. habita la ciudadanía con más años de estudio, 10 frente a los 7.7 del promedio nacional. Es la más alfabetizada: 97%, frente al 90.5% nacional, y cuenta con un alto porcentaje de jóvenes: 33%. (INEGI 2002)

La ciudadanía del D.F. es la que más se empadrona. Es la que más ha votado en procesos electorales; es una de las ciudadanía que más vota respecto a otras entidades del país. Y a partir de 1988 con un voto opositor al PRI.

En el siguiente cuadro se muestran datos comparados de participación ciudadana en procesos electorales del DF y la media nacional de 1994 a 2003.

ENTIDAD	1994	1997	2000	2003
D.F.	82.33 %	67.33 %	70.59 %	43.91 %
Nacional	77.16 %	57.36 %	63.97 %	41.68 %
Otro estado ⁵¹		Campeche 70 %	Yucatán 71.96 %	Campeche 62.13 %

Es la ciudadanía que tiene más acceso a medios de comunicación diversos, y a la que menos se les reconocen sus derechos políticos, en comparación con los ciudadanos de los estados. Aún y con estos 9 años de reconocimiento de algunos derechos políticos, sigue siendo una ciudadanía tutelada por los poderes federales.

Es pues, una ciudadanía informada, crítica, participativa y con posibilidad de acceder a los servicios de clase mundial.

⁵¹ Es el estado que tuvo el mayor porcentaje de votación respecto a su padrón electoral estatal en la votación de dicho año.

2. Recuperación de otras experiencias

Existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática. (Ziccardi 1998, 31) Veamos algunos casos latinoamericanos.

Uno de estos casos es la ciudad de **Buenos Aires, Argentina**. En el tema de la administración del agua, legalmente se permitió la conformación de cooperativas, con lo que la ciudadanía se constituyó como Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Limitados Martín Conrado, a través de la cual administró la distribución de agua en una colonia y garantizó la cobertura a todos los colonos; asimismo garantizó la toma de decisiones para el suministro, el cobro y pago puntual por el servicio.

Por otra parte, en la ciudad de **Montevideo, en Uruguay**, otra de las experiencias que da cuenta de la introducción de nuevos mecanismos de consulta ciudadana en la formulación de políticas a nivel submunicipal se dio durante los noventas, a través de la desconcentración administrativa de los servicios municipales creando 18 oficinas vecinales, conocidas como Centros Comunales Zonales (CCZ).

Las funciones que se les asignaron a estos centros tienen que ver con el mantenimiento del alumbrado público, las guarderías infantiles, el abastecimiento de leche a las escuelas primarias y los parques y jardines.

Estos centros comunales funcionaron como órganos ejecutivos, legislativos y consultivos a nivel submunicipal, conformados con una representación plural a través de la elección directa de 25 a 45 personas. Bajo esta figura la ciudadanía tomó parte en la planeación de obras y servicios y vigiló el uso de recursos designados a cada unidad submunicipal.

En **Bolivia** en 1994, con la creación de la Ley de Participación Ciudadana, se inauguró la introducción de instrumentos para la participación ciudadana, como los cabildos abiertos, mesas de concertación, planificación participativa, planeación estratégica urbana, microempresas comunitarias de servicios urbanos, ayuda mutua, veeduría social, contraloría social, entre otros.

Son figuras en donde la ciudadanía no sólo es consultada, sino que colabora en la administración de los servicios y recursos de la ciudad, junto con el gobierno; controla el uso de los recursos y en pocos espacios toma decisiones. Pero es un paso muy importante hacia la inclusión de la participación ciudadana.

Estos instrumentos novedosamente instituidos, que mueven hacia la descentralización, la autonomía política y financiera para un papel de liderazgo en el desarrollo local, así como la participación de la población y de la empresa privada, caracterizan la actual fase de transformación de la gestión municipal en América latina.

La experiencia de **Porto Alegre, Brasil**, es una de las experiencias más divulgadas y conocidas, en donde se ha hecho realidad la participación ciudadana en la programación del presupuesto para la ciudad, a través de lo que se llamó el presupuesto participativo.

El presupuesto participativo ha demostrado que la gestión democrática y transparente de los recursos es la mejor forma de evitar la corrupción y el mal uso de los dineros públicos. A diferencia de quienes propagan ciertas concepciones tecnocráticas, la participación popular ha propiciado un gasto público eficiente, cuyos resultados son obras y acciones de suma importancia para la población. Desde que entró en vigencia el régimen del presupuesto participativo, los proyectos aprobados en su marco representan inversiones de más de 700 millones de dólares, principalmente en infraestructura urbana y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El presupuesto participativo ha demostrado, asimismo, que la creación de mecanismos prácticos de participación y el compromiso del gobierno de llevar a cabo lo que la población decida, son elementos fundamentales para derribar las barreras burocráticas que separan a la sociedad civil del Estado y para constituir una ciudadanía activa y movilizadora.

La acción directa ejercida por medio del presupuesto participativo, ha resultado sumamente positiva para elevar la conciencia y la práctica política de los ciudadanos que se adueñan de las informaciones y del control sobre el Estado.

En 1989, la iniciación del régimen del presupuesto participativo se vio ante un entorno adverso que, sumado a la inexperiencia propia del carácter inédito del sistema, determinó que la adhesión de la población fuera modesta. Hasta 1990, la participación fue restringida, especialmente debido a las dificultades financieras de la alcaldía, pero posteriormente, cuando el municipio recuperó capacidad de inversión gracias a una profunda reforma tributaria, el presupuesto participativo recibió un enorme impulso. El gobierno pasó a disponer de recursos para atender las demandas de la población y ésta comenzó a percibir directamente que sus decisiones eran respetadas y que esto determinaba un mejoramiento de sus condiciones de vida. (BID 1998, 150)

En 1994, por ejemplo, más de 11,000 personas participaron en las reuniones plenarias coordinadas directamente por la alcaldía y en 1995 lo hicieron más de 14,000. Si a ellas se les suman las que participaron en innumerables reuniones organizadas por asociaciones comunitarias y entidades populares, se llega a una cifra de cerca de 100,000 personas. (BID 1998,150)

Se dividió a la ciudad en dieciséis regiones, conforme a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, mediante las cuales se organizó la amplia participación de la población. Además, para permitir la incorporación de personas y entidades vinculadas a otros movimientos, por ejemplo sindicales, de mujeres, salud, de educación, de cultura, etc., se crearon cinco estructuras de participación basadas en otros tantos temas, a saber, organización de la ciudad, y desarrollo urbano, circulación y transporte, salud y asistencia social, educación, cultura y esparcimiento y desarrollo económico y tributación.

La alcaldía promueve anualmente por lo menos dos rondas de ciclos de reuniones plenarias de las regiones y sobre las estructuras temáticas. En la primera se presenta una rendición de cuentas del plan de inversiones aprobado el año anterior y es en esa instancia que el poder público se somete a la crítica de la población. Esta fase garantiza la transparencia del proceso, condición fundamental para la relación de franqueza que exige el presupuesto participativo. En la

segunda ronda, los vecinos de cada calle y cada barrio, y los participantes en las estructuras temáticas, escogen sus prioridades y eligen a los consejeros del presupuesto participativo.

Entre las dos rondas tiene lugar una fase intermedia, durante la cual se suceden numerosas reuniones, tanto temáticas como de las regiones. Es entonces que la población prepara un inventario de sus principales carencias, forma opinión acerca de sus necesidades y establece una jerarquía de las acciones y obras más urgentes. Si bien esta etapa consiste en reuniones reportes, constituye uno de los momentos más importantes del proceso, porque esparce el debate en forma capilar, en los barrios y villas de la ciudad, posibilitando una participación mayor, y es en esta instancia que tiene lugar una puja encendida pero saludable entre las comunidades a fin de asegurar recursos e inversiones.

Una vez definidas las prioridades y elegidos los delegados y consejeros de cada región y de cada estructura temática, se constituyen el Foro de Delegados Regional y Temático, y el Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto.

Los delegados, cuyo número es bastante mayor que el de los consejeros, se reúnen una vez por mes y constituyen el foro ya mencionado. Son sus cometidos apoyar a los consejeros en materia de información y difusión de los asuntos tratados en el Consejo, asegurar la realización de las reuniones durante el período intermedio, ayudar a la consolidación de los consejos regionales que se constituyan y acompañar, en contacto con la comunidad, el avance de las obras previstas en el plan de inversiones.

Al cabo del proceso de reuniones de las regiones y estructuras temáticas, de la constitución del Foro de Delegados y del Consejo Municipal del Plan de Gobierno y Presupuesto, comienza la preparación final del presupuesto y el plan de inversiones del municipio. En primer lugar, el conjunto de las secretarías y órganos del gobierno participan en las reuniones del Consejo Municipal con el objeto de tratar las obras, sus costos y su viabilidad técnica. Los consejeros y delegados, en posesión de estas informaciones, mantienen nuevos debates con las comunidades. Luego, el poder ejecutivo municipal presenta a los consejeros una propuesta presupuestaria pormenorizada, que incluye todos los rubros de ingresos y egresos. Una vez definidas las grandes cifras del presupuesto, se pasa a la definición del plan de inversiones conforme a estos elementos de juicio: a) la

prioridad de la región, escogida en las reuniones plenarias regionales (saneamiento, de educación, pavimentación); b) la población total de la región (las regiones más pobres reciben mayor peso); y c) la carencia del servicio o infraestructura (las regiones más pobres reciben mayor peso). Sobre las base de estos criterios y de las consultas con la población, se definen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región, a las que se suman obras sectoriales y de interés para toda la ciudad, propuestas por la estructura temática y por el propio gobierno. (BID 1998, 152)

Después de que el Consejo aprueba el presupuesto municipal, el poder ejecutivo envía la propuesta a la Cámara Municipal de Vereadores (concejales), donde se concreta la unión de la democracia directa y participativa con la democracia representativa.

Es cierto que el presupuesto participativo no es un sistema perfecto sino que, por el contrario, adolece de problemas y vicios que exigen vigilancia, nuevos debates y perfeccionamiento continuos. (BID 1998, 153). Pero es una experiencia exitosa que se ha instalados en por lo menos en 100 ciudades de Brasil (Dagnino 2006, 224) y en ciudades de otros países latinoamericanos como Buenos Aires, Argentina; y Montevideo, Uruguay; y las experiencias incipientes en México: en Tijuana, Baja California y en la Delegación de Tlalpan, DF. (Cunill 2006, 183).

En Valledupar, **Colombia**, se transformó la figura de los inspectores de policía, ya que éstos son elegidos por elección popular, con lo que los candidatos reciben un curso de capacitación para que elaboren y presenten a la ciudadanía un plan de trabajo y se sometan al proceso electoral. Los nuevos inspectores, además de cumplir con sus funciones policiales, llevaron a cabo actividades de promoción del desarrollo como intermediarios entre la comunidad y la alcaldía. La exigencia de presentar un plan de gobierno ha motivado la definición de programas “bandera” que identifican la acción y las propuestas de desarrollo inmediato de las localidades. Los inspectores también desempeñan funciones de apoyo fiscal, pues llevan registros sobre el pago de las obligaciones de los contribuyentes en la veredas y caseríos. Además, promueven el desarrollo de actividades recreativas con la intención de estimular las prácticas culturales propias de la región y recaducar fondos para la complementación de los

proyectos. Se coordinan con instancias ciudadanas y les rinden cuentas de su ejercicio. Con esto se ha pretendido mejorar la seguridad pública, acercarla y planearla junto con la ciudadanía, puesto que es ella la que padece la inseguridad pública. (BID 1998, 159)

Es muy interesante la investigación realizada por Hevia de la Jara⁵² sobre los marcos legales de la participación en América Latina, en la que analizó las constituciones de 19 países latinoamericanos, de las cuales en 17 incluyen mecanismos de participación política directa, con por lo menos 38 figuras u órganos colegiados, que el autor en su propia obra llama *interfaces socio estatales*.⁵³

Los 17 países con figuras son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no contienen figuras son México y República Dominicana.

Las figuras institucionales para la participación ciudadana va desde las muy reconocidas de la democracia directa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación de mandato, hasta figuras novedosas como: Consejos Gestores de Salud (Brasil); Consejos Provinciales de Participación Popular, Comité de Vigilancia, Corporaciones Regionales de Desarrollo (Bolivia); Consejo Económico Social Provincial, Consejo Nacional de Televisión, Audiencia Pública, Concejales, Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés Público (Chile); Consejo Nacional de Planeación, Consejos Territorio Indígena, Corporación Autónoma Río Magdalena, Comisión de Seguridad Social, Cabildo Abierto, veedurías ciudadanas (Colombia); obligación de escuchar al Consejo Universitario para realizar reformas a la educación superior, eventual participación en Consejo de Ministros en carácter consultivo (Costa Rica); Consejos Populares (Cuba); Consejo Superior de Educación, Comisión Control Cívico de la Corrupción, Instituto Nacional de Galápagos, Comité Permanente de Desarrollo Provincial (Ecuador); Consejo Superior de Salud

⁵² De la Jara, Felipe Hevia, "Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panchifi, La disputa por la construcción democrática en América Latina, FCE, CIESAS, UV, México, 2006.

⁵³ Cfr. *ibid.* pg 369.

Pública (El Salvador); Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Social, Consejos departamentales, Gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Consejo de Enseñanza Privada Superior, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (Guatemala); Consejo Nacional de Planificación Económica Social, Consejos Regionales Autónomos Costa Atlántica, Consejos Nacionales Sectoriales, Comité de Desarrollo Municipal, Cabildo Municipal, audiencia pública, Consejo Nacional de Participación Ciudadana, Consejo de Desarrollo Departamental de Participación Ciudadana (Nicaragua); Junta Comunal de Corregimiento, Consejos provinciales (Panamá); Consejo de Coordinación Regional (Perú); Consejo de Economía Nacional, Consejos Directivos Autónomos de Educación, Consejo Directivo de la Universidad de la República, Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (Uruguay); Consejo de Planificación y Coordinación de políticas públicas Estatal, Consejo Local de Planificación Pública, Comité de Evaluación, Consejo Moral Republicano, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de Atención Ciudadana, la cogestión, Consejo Nacional Electoral, Asamblea Ciudadana (Venezuela).

3. La nueva ciudadanía

¿Qué ciudadanía requiere esta ciudad, considerando sus oportunidades y limitaciones, y frente a lo sugerentes que son otras experiencias latinoamericanas?

La ciudad de México al inicio del siglo XXI es un conglomerado de ciudades con problemas de difícil solución; el político ocupa un lugar fundamental, pero es también la expresión de los cambios culturales y del acelerado aprendizaje de los ciudadanos (Martínez Assad 2000, 213) La problemática de escasez de recursos materiales, social y ética, requiere de decisiones políticas, involucrando a todos los actores de la ciudad.

Sin ánimo de ser exhaustivos y sólo de enlistar algunos de los problemas que padece el Distrito Federal, como un elemento que nos ayude a dimensionar el tipo de problemáticas que deben ser enfrentadas, no sólo por el gobierno sino en colaboración con la ciudadanía defienda, se encuentran los siguientes:

De acuerdo con los datos del XII Censo General de **Población** y Vivienda, la población total del Distrito Federal en el año 2000 ascendió a **8,605,239** millones de habitantes, de los cuales, sólo el 19% se encontraba en las delegaciones centrales, mientras que el 81% se ubicaba en el resto de las delegaciones. (Programa 2003, 8) Esta concentración de población ubica el DF como la segunda entidad federativa más poblada del país, con una participación del 8.8 %, sólo por debajo del Estado de México, cuya población de 13.1 millones que representa el 13.4 % de la población nacional. (Programa General 2000, 20)

En materia de la densidad de población para el año 2000 en las delegaciones centrales se redujo 507 hab/ha. Por el contrario, las delegaciones del segundo contorno mostraron un aumento en la densidad de población al pasar en el mismo periodo de 70 hab/ha a 440 hab/ha. (Programa 2003, 22)

El fenómeno migratorio también es un tema a atender, ya que por esta situación se calcula una población flotante de más de dos millones de habitantes diarios en el Distrito Federal. (Programa General 2000, 71)

La **población** del Distrito Federal está compuesta en más del 20 por ciento por personas cuyas edades están dentro del intervalo de 15 a 24 años. Del mismo total de población, el 75 por ciento se encuentra entre los cero y los 39 años de

edad. Es decir, se trata de una población joven. La población ocupada en la Ciudad es de alrededor de 3 millones 800 mil personas y fundamentalmente está empleada en los servicios comerciales y financieros, en la industria manufacturera, en la construcción, en el sector de comunicaciones y transportes, así como en actividades ligadas con la educación y la administración pública federal y local. En esta Ciudad están ubicadas las más prestigiadas escuelas y universidades del país, así como más del 50 por ciento del total de los académicos registrados en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). (Programa General 2000, 109)

En general, la población del Distrito Federal registra **niveles de ingreso** superiores a los del promedio nacional: el PIB per cápita de la Ciudad representa 3.4 veces al correspondiente a escala nacional. Aunque las estimaciones de concentración del ingreso, indican que tanto en la Ciudad como en el país, el 50 por ciento del ingreso generado se concentra en el 20 por ciento de la población respectiva. (Programa General 2000, 109)

En una superficie de 1,495 km², cuenta con cerca de 130 mil **establecimientos industriales** y de servicios, constituye un centro empresarial dinámico y es el principal centro financiero con 60% de la actividad bancaria y cerca del 75% del ahorro financiero nacional. De hecho, la economía del DF podría compararse con economías a escala mundial, ocupando el número 35 entre Singapur y Portugal, ubicándose muy por arriba de muchas economías latinoamericanas. (Programa 2003, 23)

Gracias a las ventajas con que cuenta la ciudad tales como infraestructura hotelera, comunicaciones, transportes, y patrimonio histórico, artístico y cultural, la actividad turística representó en 1999 un gran aporte en la generación de empleos directos e indirectos, contribuyendo con el 7 % del PIB local, y situando a la ciudad como la principal receptora de **turistas** del país con 8.9 millones anualmente. En el año 2000 se recibieron 9.1 millones de turistas en los hoteles capitalinos, de los cuales 2.1 fueron internacionales. Sin embargo, hasta ese año, la actividad turística ha visto mermado su potencial debido a la imagen de inseguridad pública, elevados índices de contaminación, insuficiente promoción, así como ausencia de una estrategia integral para desarrollar un complejo turístico ciudadano dirigido a diferentes estratos y niveles socioeconómicos. (Programa 2003, 24)

El nivel de **desempleo** abierto en el Distrito Federal registra tasas superiores a las del país, mientras que la informalidad económica aumenta al igual que la precariedad de la economía de la mayoría de las familias. De continuar estas tendencias, unidas a la transición demográfica en curso, los escenarios en el corto y largo plazos no son halagüeños. (Programa General 2000, 110)

El 61.9% de la población (muy cerca de las dos terceras partes), 5.4 millones de personas, son **pobres**. De éstos, la mayor parte, 4.1 millones, el 47% de la población total, son pobres no indigentes (suma de muy pobres y en pobreza moderada) y 15%, 1.3 millones, son indigentes. Al interior de la pobreza no indigente predomina la población en pobreza moderada, 31.2%, mientras una cifra igual a la mitad de ésta, 15.6% pertenece al estrato “muy pobres”. El 62% de la población en pobreza se distribuye, por tanto, en los tres estratos simples (indigentes, muy pobres, pobres moderados) en 15%, 15.6% y 31.2% o en cifras absolutas 1.31, 1.37 y 2.73 millones. Si sumamos los dos primeros estratos para conformar la pobreza extrema, resulta una división casi equilibrada entre pobreza extrema (30.6%: 2.67 millones de personas) y pobreza moderada (31.2%: 2.73 millones). Bolvinik Pg 25

En materia de acopio y distribución de mercancías, la Central de Abasto moviliza más de 7 millones de toneladas anuales de productos diversos que representan alrededor de 7 mil 500 millones de dólares anuales, siendo indudablemente el mercado más importante del país. (Programa General 2000, 109)

En menos de 60 años, **la urbanización** ha absorbido a más del 50% de los pueblos indios originarios, ejidos y comunidades del Distrito Federal, perdiéndose así derechos agrarios, territorios, cultura, tradiciones, usos y costumbres. De los 93 pueblos originarios, en la actualidad quedan únicamente 46. (Programa 2003, 9)

En una superficie de 1,547 km², el Distrito Federal cuenta con más de 2 millones de viviendas, alrededor de 130 mil establecimientos industriales y de servicios, y aproximadamente 3 y medio millones de automotores. Esta Ciudad genera el 30 por ciento de las exportaciones nacionales. Además de constituir un centro empresarial dinámico, es también el principal centro financiero al concentrar

el 60 por ciento de la actividad bancaria y el 75 por ciento del ahorro financiero nacional. (Programa General 2000, 105)

El Suelo de Conservación

De la superficie total reconocida como suelo de conservación, 62,000 hectáreas se encuentran bajo el régimen jurídico de propiedad social (ejidos comunidades y pueblos). Este cinturón verde ha estado sometido en las últimas décadas a fuertes presiones de urbanización anárquica, siendo uno de los principales factores de degradación y pérdida ambiental para este territorio. Se estima que la tasa de deforestación anual es de 500 ha y la tasa de ocupación urbana ha crecido a un ritmo de más de 300 ha por año. El suelo de conservación no solamente provee de servicios y bienes ambientales, masas boscosas y productos agropecuarios a la ciudad, es también el lugar donde se asientan las comunidades indígenas con sus tradiciones culturales, prácticas productivas y relaciones sociales, como manifestación de interrelación con la tierra. El crecimiento desordenado hacia la periferia de la ciudad genera un impacto negativo sobre las características naturales de la zona y sobre los procesos ambientales y culturales que la sustentan. El proceso de urbanización se debe principalmente a la expansión de las construcciones individuales dentro de los asentamientos existentes, a la consolidación de los núcleos que las conforman y a la ocupación masiva de predios, debida a la venta ilegal de propiedad social o privada en donde se prohíbe el uso habitacional. Además de los 36 poblados rurales en el suelo de conservación, hasta el año 2000, se tienen registrados 708 asentamientos humanos, de los cuales 180 son regulares y 528 son irregulares, lo que no sólo pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad sino también la seguridad de las familias que se establecen en suelos no aptos. Según datos de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER), el número total de familias asentadas en suelo de conservación llega a 59,302, en una extensión de 3,134 ha. La Cuenca del Valle de México sigue siendo una de las más grandes reservas de biodiversidad, dado que alberga el 2 % del total del planeta, con cerca de 3,000 especies de flora y 350 especies de fauna, que conviven con cerca de 20 millones de seres humanos en la ZMVM. Por su parte, a pesar de su tamaño, el suelo de conservación del Distrito Federal, posee una biodiversidad superior a la de siete estados de la República. La riqueza específica representa el 11% del total

nacional. Con las presiones al suelo de conservación, está en riesgo una importante biodiversidad con más de 1,800 especies de flora y fauna silvestres y otros recursos naturales que proporcionan bienes y servicios a la población del Distrito Federal, entre los que destacan la recarga del acuífero, del que se extrae el 57 % del agua que consume la ciudad, la captura de partículas suspendidas, la fijación de carbono, la producción de oxígeno, la estabilidad de los suelos, oportunidades para la recreación, la investigación, el ecoturismo, así como la producción de numerosos productos medicinales y alimenticios. Asimismo, se amenaza el desarrollo de actividades productivas primarias que son parte importante del soporte económico de la población rural y urbana. (Programa 2003, 25)

En materia de abastecimiento de **agua**, la Ciudad enfrenta también una situación de alta vulnerabilidad debido a la sobreexplotación del acuífero, la carencia de nuevas fuentes externas a la cuenca, la persistencia de fugas en el sistema y el envejecimiento de una parte importante de la red de distribución. Del acuífero que provee el 68 por ciento del agua que se consume en la Ciudad se extrae más de la mitad de lo que se infiltra, lo cual está provocando un abatimiento promedio de su nivel estático, así como hundimientos del terreno por pérdida de presión que en algunas partes alcanza los 40 centímetros por año. (Programa General 2003, 73)

En algunas partes de delegaciones como Iztapalapa por ejemplo, el suministro sólo alcanza unos 80 litros/hora/día mientras que en el poniente se estima que se entregan un promedio de 450 litros habitante y día. Respecto a la calidad existen problemas importantes con el agua que se extrae del acuífero (particularmente de la zona sureste del valle), los cuales pueden aumentar si no se controlan las descargas de contaminantes y se evita la sobreexplotación del mismo. (Programa General 2000, 74)

Aún cuando el 97 % de la superficie urbanizada del Distrito Federal cuenta con redes de distribución de **agua** potable, existen graves deficiencias en el abasto, especialmente de las delegaciones periféricas. Ejemplo de ello, es la situación de tandeo en que se encuentran diversas colonias del oriente y norte, así como diversos poblados rurales del sur de la ciudad. Esto se debe tanto a los

problemas de suministro adicional de agua como a aspectos de la infraestructura y a la condición del funcionamiento técnico del sistema. (Programa 2003, 27)

El 5 por ciento de la población del Distrito Federal carece de **drenaje**, lo que contribuye a generar problemas de salud pública y contaminación potencial del acuífero. Además, en zonas **deforestadas** persisten descargas de aguas residuales sin control a cauces y barrancas, que arrastran gran cantidad de azolve al sistema de drenaje, lo que encarece su mantenimiento. Un problema adicional asociado a gobiernos anteriores es el rezago y los adeudos en las tarifas de **agua** y diversos servicios que acaba frecuentemente beneficiando a los grupos de mayores ingresos. (Programa General 2000, 75)

La calidad del **aire** sigue siendo deficiente e inclusive existen probabilidades de repetición de condiciones de contingencia atmosférica. El monitoreo atmosférico muestra que en los años recientes, en el 90 por ciento de los días, se sobrepasa la norma de salud para ozono y alrededor del 10 por ciento de los días, la norma para partículas suspendidas menores a 10 micras, por lo que aún se está lejos de contar con una calidad del aire que garantice una adecuada protección de la salud de la población. (Programa General 2000, 73)

La **contaminación atmosférica** se debe principalmente, a la presencia en el aire de ozono (O₃), Hidrocarburos (HC) y partículas suspendidas totales menores a diez micras (pm₁₀). Dichos contaminantes provienen en su mayor parte del uso de combustibles fósiles, como resultado de procesos de evaporación o de una insuficiente combustión. Ello se debe al enorme y desordenado crecimiento territorial y demográfico de la metrópolis, la alta concentración de actividades, la ineficiencia de los sistemas de transporte colectivo, el predominio del automóvil particular (que aporta el 89.5 % del parque automotor) y el constante aumento del número de vehículos y de las distancias y tiempos de traslado. (Programa 2003, 27)

En la actualidad circulan 27,000 **microbuses** aproximadamente y solo 1,500 autobuses. Los primeros microbuses fueron construidos en 1986 y los últimos en 1993, por lo que la mayoría de estos vehículos concluyó su ciclo de vida útil. (Programa General 2000, 93)

Existen problemas de congestionamiento de tránsito vehicular en zonas sobrepobladas y con escasas e insuficientes vialidades, Pg 93 Los problemas de

circulación son cada día más críticos, con un parque vehicular de cerca de 4 millones de automóviles, que queman diariamente más de 7 millones de litros de gasolina. En suma, el patrón de desarrollo urbano, si bien ha propiciado diversos beneficios y ventajas comparativas para los habitantes de la ciudad, también ha generado deterioro en la calidad de vida por los problemas ambientales ocasionados. (Programa 2003, 9)

El manejo de los **residuos sólidos** urbanos (RSU) se enfrenta al enorme volumen generado, que pasó de 11,140 toneladas/día en 1995, equivalentes a 1.31 kg/hab/día, a cerca de 11,800 t/d, en 1999, equivalentes a 1.35 kg/hab/día. Actualmente, se calcula una generación de residuos de 12,000 toneladas diarias, considerando una generación de 1.370 kg/persona/día. De ese total, casi un 20 % se le atribuye a la población flotante, mientras que cerca de la mitad de estos residuos provienen de las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, en tanto que Milpa alta genera menos del 1 % del total. Asimismo, de acuerdo a las fuentes generadoras, el 46.2% proviene de los hogares, el 29 % de los comercios, el 15 % de prestadores de servicios, el 3.2 % de giros especiales y 6.4 % de otros. (Programa 2003, 28)

En el periodo 1995-1997 la **deuda pública** del Distrito Federal tuvo un crecimiento explosivo, parcialmente debido a la crisis económica que inició a fines de 1994. El saldo de la deuda pasó entonces de mil 473 a 11 mil 789 millones de pesos corrientes, un aumento de más de ocho veces en términos nominales y de 256 por ciento en términos reales. Al cierre del año 2000, la deuda pública alcanzó la cifra de 28, 650 millones de pesos. (Programa General 2000, 183)

El DF y la ZMVM presentan un alto grado de **vulnerabilidad** ante fenómenos naturales y procesos sociales. La expansión desmedida y anárquica de la ciudad ha conducido a una degradación y alteración de los ecosistemas, así como a un crecimiento disfuncional y socialmente inequitativo de la estructura urbana que genera mayor vulnerabilidad. Una parte de la población de la metrópolis se asienta en áreas no aptas para uso habitacional donde intervienen, entre otros factores, los agentes sociales y privados, la localización de las actividades, la concentración poblacional permanente y flotante, la intensidad de uso del suelo, los procesos de deterioro ambiental y los ritmos de reparación y reposición inmobiliaria. (Programa 2003, 28)

Se considera que la superficie urbanizada de la Zona Metropolitana del Valle de México en 1950 era de 700 km²; en 1970 aumentó a 1,000 km²; en 1990 pasó a 1,500 km²; y en el año 2000 se calcula en 1,800 km². Asimismo, se estima una deforestación promedio anual entre 240 y 500 hectáreas en el Distrito Federal por tala clandestina, incendios forestales, ocupación irregular y cambios de uso de suelo, alterando la biodiversidad y la recarga de agua. Una de las causas del crecimiento desordenado de la ciudad ha sido la incorporación masiva de suelo para la construcción habitacional, sin que se cuente con una planeación del desarrollo de acuerdo a la vocación del territorio. Durante décadas han predominado los intereses económicos, de grupos y particulares sin contar con políticas públicas de suelo urbano. Ante ello, la gestión gubernamental en materia de ordenamiento territorial ha sido poco eficaz frente a los problemas que genera la urbanización, que en gran parte se deben también a la falta de oferta de suelo accesible a la población de bajos ingresos. (Programa 2003, 9)

La Megalópolis Centro de México (MCM) comprende los municipios integrados a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México (Toluca, Pachuca, Puebla-Tlaxcala y Cuernavaca), más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Zona Metropolitana del Valle de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y entre estas y la ZMVM, además de las Delegaciones del Distrito Federal. Según el POZMVM, incluye un total de 265 municipios: 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla, 52 de Tlaxcala, 31 de Hidalgo, y las 16 delegaciones del Distrito Federal. Las tendencias geográficas y económicas recientes, indican la creciente participación de la Zona Metropolitana de Querétaro en la MCM, lo cual añadiría 13 municipios más (2 del Estado de México y 11 del Estado de Querétaro) para un total de 278 unidades político-administrativas que conformarían la MCM. La población de la Región Centro de México en el año 2000 es de 26.8 millones de habitantes, 27.5 % de la población nacional, porcentaje que ha aumentado ligeramente desde 1970, lo que indica la persistencia de la tendencia a la concentración pese a las políticas de descentralización. Si se añaden la Zona Metropolitana de Querétaro y los municipios relacionados, la población aumentaría a 28 millones del total nacional. (Programa 2003, 17)

En la Zona Metropolitana del Valle de México se asienta más del 18 % de la población nacional y es la concentración industrial, comercial y financiera más importante del país. Producto de un proceso histórico de concentración demográfica y económica y de centralización política, la metrópolis experimenta hoy límites muy importantes a su desarrollo como resultado de la superación de los umbrales de sustentabilidad hidráulica y ambiental y la aparición de importantes deseconomías de aglomeración que afectan las ventajas comparativas y competitivas que dieron lugar en el pasado a su notorio dinamismo económico. (Programa 2003, 17)

El conjunto de la Zona Metropolitana del Valle de México sobrepasa el 30 % de la generación de la riqueza mexicana, y el Distrito Federal sigue siendo el núcleo económico más importante de la región y del país, ya que representa poco más de la mitad del PIB de la región centro y aporta más del 40 % del producto nacional. Sin embargo, de 1980 a 2001 el PIB capitalino disminuyó su participación porcentual en el PIB nacional en más de 2 puntos, al pasar de 25.15 % a 22.36 %. (Cuadro 2.1) En el periodo 1980-1988, el Distrito Federal perdió 3.8 puntos porcentuales de su contribución al PIB nacional. Luego de esta caída considerable, se recupera significativamente en 1993 y 1994 pero vuelve a perder peso en los años recientes. De acuerdo a las últimas cuentas nacionales, de 2000 a 2001 siguió con una ligera tendencia descendente, ya que pasó de 22.70% a 22.36%. (Programa 2003, 18)

Es pues, el D.F., una bomba de tiempo que requiere soluciones inmediatas, eficaces y de larga duración. El gobierno no ha sido y no puede seguir siendo el único actor involucrado para darles solución; la estructura centralista que tiene el gobierno de la ciudad no ayuda en nada a dar soluciones adecuadas, y menos si sigue manteniendo a la ciudadanía en un estado de “menor de edad”.

Frente a este contexto de ser una megalópolis, una ciudad global, que funciona con una administración compleja, con una ciudadanía educada y participativa, así como sujeta al jefe de gobierno del D.F. y que sólo es consultada, se requieren cambios profundos, nuevas condiciones de participación.

Dividido en dos las sugerencias para la modificación del marco legal del D.F. en materia de participación ciudadana: a) las que tiene que ver con los cambios del entramado institucional general, y b) los cambios a nivel delegacional.

a) El entramado institucional general

En el Capítulo tres veíamos que son 93 las figuras para la participación ciudadana, de aquí que una primera propuesta es hacer un balance a fondo de este entramado institucional que ya existe para la participación ciudadana, valorar sus avances, logros, factibilidad y eficacia, así como sus limitaciones, vacíos y posibles reformulaciones a partir de la cantidad y la calidad de participación ciudadana, es decir el número de ciudadanos que han participado en dichos espacios; a partir de los objetivos propios de cada espacio, el resultado conseguido de dicha participación, importancia que le han dado las autoridades involucradas en dichos espacios, entre muchos otros.

Por otra parte de la presentación sobre el estado que guarda la participación ciudadana en el marco legal del D.F., como se vio en el capítulo 3, se desprenden de manera deductiva y directa algunas sugerencias para modificar dicha situación jurídica.

Debe elevarse la calidad de la participación ciudadana, dejar de ser una ciudadanía de sólo consulta, y comenzar a generar figuras de colaboración, decisión y de control, en manos de la ciudadanía. Pasar a ser controladores, decisores, colaboradores, a través de figuras como la de la contraloría social, consejo de vigilancia, cooperativas, u otras figuras como las que existen en algunas ciudades latinoamericanas.

Es necesario modificar el centralismo que actualmente existe en la figura del jefe de gobierno, quien es el que toma la decisión para que la ciudadanía participe, abriendo los espacios actuales y creando otros en donde la decisión sea plural: por elección, sugerencias de especialista o activistas en la materia, a decisión de la Asamblea Legislativa, o por consulta ciudadana. Se trata de romper la imagen autoritaria o paternalista del jefe de gobierno que piensa y decide por la ciudadanía, creando ciudadanos corresponsables y participativos.

Hay que crear figuras con capacidad vinculante es decir, que obliguen a las autoridades o representantes populares a acatar decisiones y deliberaciones de la ciudadanía, rompiendo el esquema de una ciudadanía que existe sólo para ser

consultada. El problema no es que la ciudadanía sólo sea consultada, sino que el resultado de dicha consulta no genera ninguna modificación u obligación en las acciones de gobierno o de autoridad. Es preciso crear mecanismos tanto procedimentales como figuras donde la opinión ciudadana sea tomada en cuenta para reorientar las políticas gubernamentales y convertirlas en políticas públicas.

Todavía es difícil que un ciudadano o un grupo de ciudadanos pueda pedir cuentas a un diputado o a un senador respecto a sus iniciativas o respecto al sentido de su voto, y aún son imposibles las candidaturas de ciudadanos sin partido. (Álvarez 2002, 54) Sin estos cambios, la ciudadanía seguirá siendo presa de los partidos políticos y de autoridades corporativistas.

Sin embargo, en la ciudad no partimos de cero, existen varias experiencias de participación ciudadana sectorizada en varias temáticas como lo han documentado investigaciones como las del PUEC-UNAM (PUEC 2002), Carmen Chávez y Luis Rene Quintana de la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM (2001) y Manuel Canto Chac (2000), donde ciudadanía y gobierno se han sentado para discutir, agendar, planear y actuar en conjunto, así como acciones de contraloría social. Los resultados han sido interesantes, pero hace falta un marco institucional que le dé continuidad a lo que ya se ha iniciado.

Por otro lado, es lamentable que en las discusiones sobre la reforma política del D.F. no se haya incluido una visión de más largo alcance para ampliar la calidad de los espacios existentes para la participación ciudadana en el marco legal, ni tampoco se haya incluido el crear nuevas figuras. Las discusiones han versado en reflexiones generales sobre la participación ciudadana, sus limitaciones al ámbito electoral, sobre la necesidad de ampliar el marco institucional, pero no se hace ninguna propuesta en concreto. Así lo dejan ver dos espacios de reflexión sobre la Reforma política del D.F.: un seminario-taller convocado por miembros de la Comisión del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, realizado del 20 de mayo al 20 de julio de 2001; y el otro foro sobre la reforma política del Distrito Federal, convocado por el Instituto Electoral del Distrito Federal; en los cuales participaron diputados federales, locales, autoridades gubernamentales y electorales, académicos, especialistas, miembros de organizaciones civiles, sociales y de partidos políticos, realizado los días 20 al 22 de junio de 2001.

Dentro de toda revisión institucional, también es muy importantes avanzar en la Reforma Política del Distrito Federal, para dotar de mayor autonomía al DF, respecto de la Federación, ya que como se vió en el Capítulo uno el Congreso Federal y el Ejecutivo Federal todavía tienen facultades para legislar y administrar sobre el DF; el DF no cuenta con una Constitución Propia, La Delegaciones necesitan reestructurarse para ser más eficientes administrativamente; poder manejar autónomamente su presupuesto, tanto como entidad federativa, como las delegaciones, entre otros aspectos.

Es preciso pensar también en todo un proceso de educación o formación ciudadana, en dónde no sólo se conozcan las prerrogativas o garantías a las que se tiene derecho como ciudadano, sino de tener la información necesaria de las problemáticas que vivimos en la ciudad, provocar la reflexión y generar un ambiente de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía defeña. Sin información no hay participación.

Finalmente podemos decir, que los cambios hechos hasta ahora son un avance democrático interesante y que se vuelven un piso para continuar la construcción de un marco normativo favorable a la participación ciudadana, las futuras generaciones de ciudadanos del D.F. tendrán la oportunidad de elegir a sus gobernantes, para bien o para mal; se ha construido un piso legal interesante, como no había existido antes, que puede servir muy bien para mejorarlo y construir nuevas figuras, espacios y leyes que hagan al D.F. una ciudad democrática y un espacio convivible y con sentido de sustentabilidad.

b) El marco delegacional

Varios analistas, fundamentados en estudios de caso, atribuyen una importancia considerable al marco delegacional, subrayando que no basta con hacer modificaciones a nivel de toda la ciudad, sino a este marco local. Reconocer la importancia del espacio local implica reconocer el espacio de lo cotidiano, al que la mayoría de los ciudadanos defieños están atentos porque les incumbe de manera directa. Este espacio local está muy ubicado a nivel de las delegaciones. Por tanto, se debe dotar de mayores facultades a las delegaciones para que puedan atender de manera directa y con mayor libertad a la ciudadanía.

En la medida en que las delegaciones tengan más atribuciones, al estilo de los ayuntamientos, éstas podrán activar y catalizar la participación ciudadana, la cual actualmente se encuentra difuminada y atomizada. Hay cosas en las cuales no toda la ciudadanía está interesada en participar, o no tiene la información suficiente para hacerlo. Es en el ámbito de pueblos, colonias, barrios y unidades habitacionales donde se gesta una buena cantidad de problemas relativos a la ocupación, regularización y uso de suelo, introducción y mantenimiento de los servicios públicos, dotación y mantenimiento de infraestructura educativa, recreativa, deportiva y cultural.

Al acercarle y descentralizar varios actos de gobierno que tienen que ver con su vida cotidiana, la ciudadanía defieña podría participar más, considerando además que es la más informada y con mayor historia participativa del país.

Es necesario emprender una infradescentralización, es decir, una descentralización del aparato central hacia las delegaciones, donde gobiernan las autoridades con mayor proximidad a la ciudadanía. Es ahí donde deben ejercitarse en lo cotidiano los cambios institucionales, culturales y políticos que permitan concretar un nuevo estilo de gobernar. (González 1996, 494).

Es por ello, que es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del D.F., donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que defienden su calidad de vida en la ciudad. (Ziccardi 1998, 29)

Otra recomendación para mejorar la situación normativa de las delegaciones y avanzar en una estructura que incluya la participación ciudadana es progresar en la discusión iniciada sobre la institución de Consejos Delegacionales, o cuerpos colegiados, parecidas a la estructura del cabildo. (Ward 2001, 474) Territorialmente, lo más importante es que permiten que los ciudadanos se reconozcan mejor en un área definida, estén al tanto de los problemas y supervisen la obra pública.

La democracia participativa sólo se puede realizar plenamente en el ámbito local, de hecho se dice que la democracia local es un pleonismo, la democracia original era, pues, democracia local. En el ámbito local, se cuenta con información más controlable, con conocimiento más directo del terreno y de la problemática que se somete a deliberación, así como con proximidad física de los actores más relevantes. (Botella 1999, 20)

El gobierno local parece en principio más flexible en cuanto a su capacidad de percibir cambios en la opinión y en las expectativas ciudadanas, a su aptitud para reaccionar a la variación de circunstancias en la gestión de los nuevos conflictos sociales que reclaman respuesta política. El gobierno local podría asumir el papel de laboratorio de práctica democrática.

Otra propuesta para implementar en el ámbito delegacional es la que propone Mellado con la figura de las *comunas vecinales prioritarias* las cuales se parecen a los cabildos abiertos de algunos municipios de la República. La propuesta es que en cada una de las delegaciones políticas del D.F., debe replantearse una nueva organización vecinal de participación ciudadana; esto es, las comunas estarán formadas por sociedad civil y gobierno, atendiendo las demandas de cada delegación política. Las comunas de cada delegación deberán diseñarse no sólo por la cantidad de población, como se hace electoralmente, sino por las diferentes colonias que tengan problemas comunes de política social y/o política pública, como inseguridad pública, agua, drenaje, deterioro ambiental, espacio y equipamiento urbano, ambulante, zonas de riesgo de todo tipo, monumentos arqueológicos e históricos, usos de suelo, transporte público, etc. Con esto se evitaría la elaboración de diferentes programas, esto es, programas parciales de desarrollo, porque todos los trabajos para la realización de éstos podrían ser conjuntados en la planeación general que llevaran a cabo los

funcionarios públicos, asesores externos y ciudadanía en cada una de las comunas. (Mellado 2001, 152)

Con esto, cada delegación quedaría dividida en un determinado número de comunas, tantas como problemáticas a atender.

Estas comunas funcionarían con el apoyo de tres grupos de trabajo que decidiría y planearían todo el proceso. El primer grupo sería un equipo asesor de gobierno (EAG), que incluye a los diferentes niveles de decisión del aparato del gobierno delegacional. El segundo sería el equipo asesor externo (EAE) , integrado por profesionistas de las universidades públicas o privadas, despachos públicos y privados; este equipo estudiaría todas las problemáticas desde el punto de vista científico, multi- e interdisciplinario. El tercer grupo será el conformado por la sociedad civil, es decir, sólo los vecinos de las delegaciones, los cuales deberán organizarse individual o colectivamente. Con esto se da la idea de parlamentos ciudadanos delegacionales y de cabildos abiertos: gobierno local, ciudadanía y expertos.

Frente a esta consideración de darles mayor importancia y facultades a las delegaciones, surgen también dos cuestionamientos trascendentes que considero importe exponer para continuar la discusión sobre este ámbito local.

En primer lugar se encuentra el peligro de que las modificaciones legales, para dar mayores facultades a las delegaciones no vayan a ser facultades que las conviertan en feudos. Estos cambios legislativos deben ir acompañados de controles y de mecanismos de rendición de cuentas, así como de mecanismos de democracia directa.

En segundo lugar, frente al cuestionamiento de que en diferentes elecciones de representantes vecinales y/o plebiscitos la participación de la ciudadanía no ha superado el 20%, como se mostró en la última parte del capítulo 3, contradiciendo en algún sentido la importancia del ámbito local, un elemento que hay que considerar es que estas instancias de representación vecinal también están muy limitadas, lo que genera cierta desconfianza en la ciudadanía: ¿para qué elegir a un representante vecinal que no tiene influencia o peso en las políticas de gobierno, si el marco legal sólo las faculta para ser canalizadores de demandas y objetos de consulta? De aquí que en la medida en que estas instancias sean eficaces no sólo en los resultados, sino por las facultades que se

les asignen, es como tendrán mayor reconocimiento y legitimidad en la población capitalina.

4. Algunas conclusiones

La participación ciudadana y la vida social de la ciudad podría mejorarse con iniciativas nuevas y creativas como lo han hecho otras ciudades de América latina y también de Europa.

Con este incremento del involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público, se mejoraría la calidad democrática que está viviendo la ciudad en los últimos 10 años.

Se trata también de dotar de mayor información a la ciudadanía. Una ciudadanía desinformada es una ciudadanía con poca creatividad y por tanto, poco activa.

Se trata de comenzar a experimentar figuras y formas de participación ciudadana; no se pueden tener todas las respuestas claras; en otras partes ya han experimentado, y podemos aprender de eso.

Para alcanzar la democracia en nuestra ciudad es necesario que los ciudadanos participen, y para que los ciudadanos participen es necesario que se organicen en sus espacios naturales, con sus valores culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo, con formas de subsistencia material y ocupaciones específicas. (Primer Encuentro... 2002, 190)

Es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos. Y para que eso sea posible es indispensable darles mayor poder a esos ciudadanos y a sus organizaciones, devolver la confianza a la ciudadanía de que con su participación se están resolviendo los problemas, que su participación sí cuenta. Es necesario ampliar las facultades de la ciudadanía, dejar de ser meros consultados, iniciar experiencias nuevas de colaboración y control, como ya lo han hecho otras ciudades latinoamericanas.

Estas experiencias latinoamericanas deben servirnos para provocar nuestra imaginación política así como crear y recrear una institucionalidad de calidad para la participación ciudadana, y por ende, mejorar la calidad democrática de la ciudad. Estas experiencias deben darnos ánimos para arriesgarnos a la

creación de nuevas figuras para la participación ciudadana, y reconocer que nada hay perfecto y dado de una vez y para siempre.

Una sociedad participativa significa y es a la vez resultado de una cultura política democrática generada desde abajo y desde arriba. (Anguiano 1997, 11)

La política democrática inventada en Atenas consiste fundamentalmente en tres cosas:

- debatir públicamente,
- decidir colectivamente,
- aceptar y obedecer estas decisiones como condición de existencia de una comunidad de hombres civilizados. (Botella 1999, 17)

Un gobierno democrático es igual a decisión colectiva después de debate público. No es democracia de calidad la abundancia de debate sin capacidad resolutive efectiva y vinculante. Ni tampoco es democracia de calidad la toma de decisiones colectivas sin debate suficiente. Perfeccionar tanto las formas de decidir como las de debatir es el reto que cada época plantea a sus demócratas convictos y confesos. (Botella 1999, 18)

La democracia ha aspirado siempre a contar con un modelo de ciudadano ilustrado (capaz y bien informado), virtuoso (esforzado en mejorar el estado de lo público) y ocioso (con tiempo libre disponible para los asuntos colectivos). Y recíprocamente, una democracia activa, eficiente, refuerza este tipo de ciudadano. (Botella 1999, 15)

Los instrumentos actuales de debate que están en proceso de prueba, mediante la presencia física o de manera virtual con el apoyo de la red informática, son:

- los foros de opinión sobre iniciativas legislativas o normativas de las instituciones, abriendo a ciudadanos individuales la posibilidad de opinar y contraopinar durante los procesos de elaboración normativa a escala municipal o supramunicipal;
- los consejos ciudadanos, jurados populares o núcleos de intervención participativa, con convocatoria selectiva a grupos de ciudadanos para confrontarse con posiciones de los actores colectivos y pronunciarse sobre aspectos singulares de las políticas públicas locales;

- las encuestas de opinión deliberativas, como consultas de opinión precedidas de jornadas de información y de debate, como paso previo a la definición de las líneas estratégicas de acción pública por parte de las autoridades correspondientes.
- Los paneles de consultores no expertos, escogidos –aleatoriamente o entre voluntarios– para debatir cuestiones pendientes de resolución en las diversas instancias institucionales. (Botella 1999, 20)

Participar no es sólo intervenir sobre las decisiones, sino intervenir sobre la manera de tomar decisiones.

Dejar de participar implica someterse a la voluntad de aquellos que sí participan, y es, por lo tanto, poner en entredicho el valor de la democracia, restringirse como ser social y asumirse como ciudadano de segunda, cercano a la definición de cortesano o peón del medioevo. También sería incompleta la acción ciudadana, si sólo se restringe a lo electoral.

Participar es también defender los derechos propios. Significa exigir atención y respuestas de los funcionarios de cualquier nivel jerárquico, de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, eficiencia y honestidad. Supone igualmente, que el ciudadano tenga los servicios públicos y urbanos que merece con el pago de sus impuestos. (Cárdenas 1997, 43)

La normatividad jurídica es un instrumento que debe garantizar la perseverancia de una norma, pero no su eternidad ineficaz; en cuanto no respondan a las necesidades históricas de un contexto determinado, estas deben ser transformadas, buscando una nueva que sea eficaz y permita la reproducción social y política de la ciudad.

Animar otro tipo de ciudadanía tiene que ver con una transformación de la cultura política de la ciudadanía defeña que está informada, se cultiva, asume responsabilidades; se calcula, por ejemplo, que un ciudadano alemán en promedio participa en 16 organizaciones, entre el coro de la iglesia, el apoyo a la sinfónica de su pueblo y la opera, y es socio del museo; en tanto que en México se calcula que el 2% de la población participa en algo. (Anguiano 1997, 68)

Con este estudio no quiero decir que modificando el marco legal del D.F., automáticamente aparecerán ciudadanos activos y participativos en los diferentes espacios instituidos; considero que hay una relación dialéctica, la ciudadanía

defeña debe impulsar esos cambios legislativos; pero también debe mejorarse el marco legal para que promueva a la ciudadanía a participar de manera más activa.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal ha tenido varias modalidades e intencionalidades desde que éste se instituye como tal a partir de 1824.

Durante el primer siglo del México independiente los ciudadanos capitalinos podían elegir a sus autoridades municipales mediante el voto universal, secreto y directo. Posteriormente 1928 será decisivo para la vida política del DF, ya que marca el fin del régimen municipalista en la ciudad y comenzará la era del centralismo en la administración pública; y subordinación y el control de la acción ciudadana. Por casi siete década, la participación ciudadana en el Distrito Federal fue desdeñada en las diferentes reformas de Estado y en las reformas políticas que se han realizaron a lo largo de la historia del México independiente; encontrando relevancia en la segunda mitad del siglo XX.

Las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del DF fueron claves para la institucionalidad de la participación ciudadana; durante estos 68 años de centralismo en la administración pública (1928-1996) la participación ciudadana pasó por etapas de evolución y de involución del diferentes momentos de estas reformas. Hubo cuatro reforma a la LODDF que le imprimieron diferentes características y figuras a la participación ciudadana institucionalizada durante este periodo: 1928, 1941, 1970, 1978.

Durante los años setenta y ochenta los partidos de oposición estaban conscientes de que, en la mayoría de los casos, gran parte de su apoyo provenía de residentes del área metropolitana, y resultaba frustrante no tener la capacidad para ejercer cualquier poder a favor de sus posibles electores. Hubo varias elecciones donde la oposición obtuvo la mayoría de votos en el DF, pero era gobernado por el partido que había ganado la elección federal. El gobierno del PRI se resistió a los llamados a democratizar el D.F. y restituirle su categoría de municipio hasta donde le fue posible, creando estructuras alternativas que incluían representantes electos localmente, pero que no gozaban de autoridad ejecutiva.

A fin de cuentas durante este periodo el D.F. vivió una paradoja política impresionante: la de ser la ciudad más poblada del país mientras que sus

ciudadanos no podían elegir a sus propias autoridades. La participación ciudadana institucionalizada se centró en cuatro figuras (el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, y los Comités de Manzana) que estuvieron supeditadas totalmente a las autoridades locales, y como éstas lo estaban a las federales, la ciudadanía defecha a su vez se encontraba supeditada a las autoridades federales.

La transformación que se fue dando en el marco jurídico en materia de participación ciudadana fue mínima, ya que por un lado los diferentes actores socio-políticos utilizaban un lenguaje promotor de la participación ciudadana, pero a la hora de darle forma en las diferentes reformas políticas, aquella desaparecía o quedaba relegada a una representación muy limitada (como los diferentes Consejos Consultivos, la Junta de Vecinos, la Asociación de Residentes) o totalmente controlada (como el referéndum o la consulta popular).

Serán las reformas políticas de los últimos 20 años las que vendrán a abrir mayores facultades a las instancias ya existentes para la participación ciudadana (como la Asamblea de Representantes del D.F.) o para crear otras, como los Consejos de Ciudadanos.

Aunque en la reforma de 1977 se pretendió incluir nuevos instrumentos de participación ciudadana institucionalizada, como fue el plebiscito y la iniciativa popular, estos espacios y mecanismos no fueron lo suficientemente relevantes para que la ciudadanía pudiera participar, por los vacíos y candados procedimentales que se les asignó.

Asimismo, podemos apreciar que para la clase política, la participación ciudadana no ha sido bien vista; parecería que crea desconfianza y temor ya que, aunque el marco jurídico ha ido cambiando y se han ido creando nuevas figuras para que la ciudadanía pudiera participar en asuntos de interés público, como fue el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, la Asociación de Residentes y los jefes de manzana, pero estos espacios fueron controlados por las autoridades, acotando dicha participación a sus intereses o preocupaciones. Demostrado en las facultades que se le asignaron a las diferentes instancias de participación ciudadana: el ser meros consultores, con voz pero sin voto. De aquí que hayan sido muy criticadas estas instancias al haber figuras decorativas de la

administración pública del DF. Funcionando como válvulas de escape frente a la presión política y malestar de la ciudadanía defeña.

Asimismo, esta situación de control la podemos explicar por la configuración del sistema político mexicano, que durante la era priísta se caracterizó por ser autoritario, centralista, corporativista y con un partido hegemónico que, durante un periodo de su historia, funcionó como un partido de Estado.

Por otro lado, también es de resaltar que el marco jurídico del D.F., se fue transformando, no por la buena voluntad de las autoridades de cada etapa sino por la convulsión política que ha vivido nuestro país durante estos últimos 35 años, y que frente a la presión y negociación de diferentes actores políticos y sociales, se ha ido modificando el marco jurídico, incluyendo nuevos espacios de representación y participación.

El año de 1987 también es clave en la vida política de la ciudad, ya que con la reforma a la fracción VI del artículo 53 de la Constitución, se instituyó para el DF la Asamblea de Representantes, la cual representa el primer órgano eminentemente representativo de alcance local para la ciudad. Este órgano ciudadano fue conformado por el voto directo y secreto de la ciudadanía defeña. Además las facultades que se atribuyeron fueron determinante para poner los cimientos del andamiaje jurídico al DF. Y posteriormente, con su transformación en Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al dotarle de nuevas facultades legislativas, dio pie para transformar el marco legal que tiene actualmente la ciudad capital.

La capital de México había sido gobernada hasta 1997 de manera autoritaria y por ende existía una democracia restringida. Hasta entonces, los capitalinos enfrentaron una fuerte institucionalización en su representación, gobernabilidad y participación ciudadana: el avasallamiento a las formas de representación corporativas propició un enorme burocratismo y una gran discrecionalidad en la toma de decisiones porque en las diferentes administraciones priístas de la ciudad, el Estado permitió la participación en las decisiones a través de los usos y costumbres políticos tradicionales sólo con base en algunos artículos constitucionales.

Las reformas políticas de 1993 y 1996, han sido de las más importantes, hasta ahora, ya que fueron las que le imprimieron un cambio estructural a la vida

político-administrativa del DF y en consecuencia a la participación ciudadana institucionalizada. Estas reformas regresaron y recuperaron los derechos políticos elementales para los ciudadanos de la Ciudad de México, como el de elegir a sus autoridades locales: jefe de gobierno del D.F., asambleístas, jefes delegacionales y Consejos de Ciudadanos, y erigir espacios institucionales de participación ciudadana como lo dejaría ver la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de 1995.

En 1997 fue la primera experiencia electoral para elegir representantes populares de índole local, con lo que fueron restituidos los derechos políticos a los habitantes del D.F., que sólo un régimen centralista y autoritario pudo conculcar por varias décadas.

Hay un avance cualitativo muy interesante en la instauración de los espacios para que participe la ciudadanía, pero fueron utilizados de manera clientelar. Es de llamar la atención, también, el uso frecuente que hacen los actores políticos de la ciudad del concepto de participación ciudadana a lo largo de la historia de la ciudad, pero sin resultados reales o factibles.

Los avances que se dieron en materia de participación ciudadana institucionalizada a partir de 1997 han sido importantes, ya que han ido conformando un entramado institucional que no había existido antes, hasta noviembre de 2006, el DF contaba con 81 leyes. Igualmente podemos decir que en las tres legislaturas ha habido un “producción legislativa”.

Durante este periodo 1997-2006, se ha reformado en dos ocasiones la LPCDF, la cual ha sido la más importante, pero no la única, para institucionalizar la participación de la ciudadanía defeña. La leyes que han elaborado las tres legislaturas de la ALDF han dado muestra de que en la realidad se han ampliado los espacios para que la ciudadanía participe, pero centralizada en la imagen del jefe del Ejecutivo local, el cual toma la decisión para que la ciudadanía participe.

En una visión lineal, la ley de 95 deja ver una ley consistente, sobre todo en lo que se refiere al proceso de la definición de las áreas vecinales y del proceso de selección y conformación de los Consejos de Ciudadanos, aunque los instrumentos de participación ciudadana hayan sido menos que las leyes de 98 y 05. Muestra que le dieron importancia a la representación vecinal.

La ley de 98 es la más deficiente, los legisladores no tuvieron cuidado de considerar o tomar en cuenta la ley de 95; la forma en que legislaron para los Comités Vecinales fue precario, ya que los dejaron sin mecanismos ni mediaciones para derimir conflictos internos de conformación, funcionamiento y gestión. Redujeron el ámbito de intervención de los órganos de representación vecinal al ámbito de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y no al delegacional como se habían establecido los Consejos de Ciudadanos en la ley 95. Lo rescatable de esta ley 98 es la inclusión del Plebiscito, el Referéndum y la iniciativa popular como nuevos instrumentos de participación ciudadana.

La ley 05 en lugar de hacer una síntesis de las dos leyes, 95 y 98, se redujo a saldar las deficiencias de 98 y manteniendo al mismo ámbito de lo comunitario la actuación los órganos de representación vecinal o ciudadana como lo son los Comités Ciudadanos. Salda los vacíos para respaldar a los Comités Ciudadanos con la instauración y las facultades que se le dieron a la Asamblea Ciudadana. Es de reconocer en esta ley los nuevos instrumentos de participación ciudadana como la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la Asamblea Ciudadana y las dos figuras de representación vecinal: el Comité y el Consejo Ciudadanos. Desapareció Quejas y denuncias, la consulta vecinal y el órgano vecinal: Comités Vecinales.

En los próximos ejercicios de reforma a la ley de participación ciudadana habrá que tener en cuenta la ley de 95.

En la presente Ley es de reconocer que existen más instrumentos de participación ciudadana pero limitados en sus facultades frente a las autoridades delegacionales, y no se diga hacia las autoridades del gobierno central y hacia la Asamblea Legislativa. La visión de participación ciudadana instituida en la LPCDF está construida para aplicarse más en el ámbito comunitario, poco a nivel delegacional y muy restringido al ámbito del DF.

A simple vista parecerían que existen varios instrumentos de participación ciudadana con los que puede haber vinculo con las autoridades del DF, aunque los Diputados son los que tienen menos instrumentos de vínculo con la ciudadanía. Pero estos instrumentos están en el nivel de la consulta y de la opinión; sólo el plebiscito es el único instrumento que podría ser de carácter

obligatorio para el Ejecutivo local, siempre y cuando una respuesta obtenga la mayoría y represente a una tercera parte de los ciudadanos empadronados.

La leyes que elaboró la tercera Legislatura ha dado muestra de que en la realidad se han ampliado los espacios para que la ciudadanía participe, pero que es una participación que depende del jefe del Ejecutivo local; es decir que la decisión para que participe la ciudadanía está centralizada en el jefe de gobierno del D.F.; y que además existe una visión del ciudadano no como el sujeto de derechos sino de usuario de servicios públicos, los instrumentos de participación ciudadana están instituidos más en la línea de acceder a mejores servicios públicos, para quejarse de manera formal o institucional y para que la ciudadanía de su opinión. Es necesario convertir a los individuos en ciudadanos, dotándolos de procedimientos y capacidades para que puedan asumir compromisos y tomar decisiones en relación con los problemas de interés. En este sentido es necesario que la política de participación ciudadana se construya sobre el supuesto de reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública, pues sólo sobre esta base es posible apelar al ejercicio de la corresponsabilidad. (Álvarez 2006, 82)

Con la alternancia que se logra dar en la ciudad en la elección de 1997, se generó una producción legislativa que posibilitó la instauración de nuevas figuras y espacios de participación ciudadana. Se gestó un abanico de 93 figuras para que la ciudadanía defienda pueda participar, pero este abanico tiene algunas limitaciones.

La calidad ciudadana que se logró instaurar en el marco legal, en estos últimos nueve años, tiene tres características que asemejan a la ciudadanía del D.F. a una ciudadanía “menor de edad” o “ciudadanía tutelada”, ya que 1) está centralizada en la decisión del ejecutivo local para participar o no; 2) es una ciudadanía que mayormente se le consulta y que en pocos espacios puede tomar decisiones; y 3) finalmente, es una participación ciudadana, en la mayoría de los espacios, no vinculante hacia la autoridades. Es una ciudadanía con pocas capacidades y muy limitada para participar de manera formal en los diferentes temas de interés de la vida pública de la ciudad.

Podemos decir que sí se han abierto más espacios para que la ciudadanía defienda participe en la construcción de un sistema democrático en la ciudad. Sin

embargo, estos espacios que se han abierto no son de calidad, ya que en su mayoría se reducen a consultar a la ciudadanía, y lo que llama la atención es que ni siquiera es a toda la ciudadanía a la que se consulta, sino que se reduce a un pequeño sector, como se ve en la configuración de los diferentes consejos que se han instituido.

Este estudio nos muestra que al acotar un análisis del marco jurídico de la participación ciudadana en el D.F., éste arroja elementos que sirven para hacer la evaluación del avance democrático en la ciudad, concluyendo que la alternancia no ha favorecido el mejoramiento de la calidad democrática en la ciudad. Se ha cambiado de forma pero no de fondo. En el imaginario de la clase política sigue imperando una visión de democracia formal, sin una disposición a crear o abrir espacios para que participe una ciudadanía adulta, con nuevas facultades, tomando decisiones, controlando y evaluando los actos y recursos del gobierno local.

Sí se han abierto más espacios, pero ni participan más ciudadanos, ni es una participación con calidad. Llama fuertemente la atención que el partido que tomó como bandera la democracia y ha tenido una representación mayoritaria en la Asamblea Legislativa del D.F. en las tres últimas legislaturas, desde 1997, no ha manifestado un compromiso más profundo para ampliar las facultades de la ciudadanía, para que pueda participar en la vida pública de la ciudad con mayores capacidades. El PRD ha estado reproduciendo, hasta ahora, algunas características de la política tradicional mexicana como la del centralismo, clientelismo y la partidocracia, mostrando el temor de los partidos políticos de no querer controles ni ser vigilados por la ciudadanía.

Por otra parte, sin ánimo de caer en un pesimismo por la situación en la que se encuentra instituida actualmente la participación ciudadana en el Distrito Federal, es conveniente resaltar esta nueva situación del reconocimiento para la participación ciudadana en el D.F. que se ha hecho hasta ahora, que como ya vimos en el primer capítulo, había sido desdeñada en las diferentes reformas políticas. Este reconocimiento a nivel institucional ha sido un avance democrático, aunque no sea la mejor condición de la participación, pero es un avance que ya no tiene vuelta atrás y será un precedente para ir construyendo un marco jurídico

para que una ciudadanía informada, participativa, conciente y con mayor escolaridad pueda participar con mayores facultades.

Hay que crear figuras con capacidad vinculante es decir, que obliguen a las autoridades o representantes populares a acatar decisiones y deliberaciones de la ciudadanía, rompiendo el esquema de una ciudadana que existe sólo para ser consultada. El problema no es que la ciudadanía sólo sea consultada, sino que el resultado de dicha consulta no genera ninguna modificación u obligación en las acciones de gobierno o de autoridad. Es preciso crear mecanismos tanto procedimentales como figuras donde la opinión ciudadana sea tomada en cuenta para reorientar las políticas gubernamentales y convertirlas en políticas públicas.

El entramado institucional que se ha creado hasta ahora también tiene virtudes; algunas de ellas son que las leyes existentes significan un conjunto de directrices para el gobierno de la ciudad, que han abierto un marco jurídico que garantiza varios derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales.

El análisis de las 81 leyes que rigen al D.F. nos muestran que se ha construido una estructura básica de derechos sociales para los habitantes del D.F., como en ninguna otra entidad de la República Mexicana, que no son lo deseable según los estándares internacionales, pero con toda la posibilidad de perfeccionarla.

En la ciudad de México, a diferencia de lo que está pasando en el nivel federal, se ha avanzado en la protección y garantía de los derechos sociales instituidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que el gobierno mexicano suscribió en 1981.

Dentro de toda revisión institucional, también es muy importantes avanzar en la Reforma Política del Distrito Federal, para dotar de mayor autonomía al DF, respecto de la Federación, ya que como se vió en el Capítulo uno el Congreso Federal y el Ejecutivo Federal todavía tienen facultades para legislar y administrar sobre el DF; el DF no cuenta con una Constitución Propia, La Delegaciones necesitan reestructurarse para ser más eficientes administrativamente; poder manejar autónomamente su presupuesto, tanto como entidad federativa, como las delegaciones, entre otros aspectos.

Es preciso pensar también en todo un proceso de educación o formación ciudadana, en dónde no sólo se conozcan las prerrogativas o garantías a las que

se tiene derecho como ciudadano, sino de tener la información necesaria de las problemáticas que vivimos en la ciudad, provocar la reflexión y generar un ambiente de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía defeña. Sin información no hay participación.

Transformar las facultades y normatividad de las delegaciones para que la ciudadanía pueda participar, ha sido una demanda de los últimos años y sigue siendo una exigencia si se quiere mejorar la calidad democrática de la ciudad, ya que en la medida en que las delegaciones tengan más atribuciones, como los ayuntamientos, éstas podrán activar y catalizar la participación ciudadana, la cual actualmente se encuentra difuminada y atomizada. Hay cosas en las cuales no toda la ciudadanía está interesada en participar, o no tiene la información suficiente para hacerlo. En cambio acercarle y descentralizar varios actos de gobierno que tienen que ver con su vida cotidiana, la ciudadanía defeña podría participar más, considerando además que es la más informada y con historia participativa.

Es en el ámbito de pueblos, colonias, barrios y unidades habitacionales donde se gesta una buena cantidad de problemas relativos a la ocupación, regularización y uso de suelo, introducción y mantenimiento de los servicios públicos, dotación y mantenimiento de infraestructura educativa, recreativa, deportiva y cultural.

Esta situación se puede catalizar alentando una mayor participación de los ciudadanos; para que esto sea posible es indispensable darle mayor poder a esos ciudadanos y a sus organizaciones, devolver la confianza a la ciudadanía de que con su participación se están resolviendo los problemas, que su participación sí cuenta. Es necesario ampliar las facultades de la ciudadanía, dejar de ser meros consultados, iniciar experiencias nuevas de colaboración y de control como ya lo han hecho otras ciudades latinoamericanas, evitando que las delegaciones se conviertan en pequeños feudos, a través de mayores instrumentos de democracia directa y de mayores facultades de las instancias de representación vecinal.

De lo contrario, si se vuelven a crear instancias de representación vecinal con otro nombre pero con las mismas facultades que muestran la ley 05 y 98, estaremos alimentando la estadísticas de eventos de elección vecinal frustrados, en dónde la participación ciudadana no superará el 20%.

Las experiencias latinoamericanas que se revisaron deben servirnos para provocar nuestra imaginación política y crear y recrear una institucionalidad de calidad para la participación ciudadana y, por ende, mejorar la calidad democrática de la ciudad. Estas experiencias nos deben de animar a arriesgarnos a la creación de nuevas figuras para la participación ciudadana, reconociendo que nada hay perfecto y dado de una vez y para siempre.

La normatividad jurídica es un instrumento que debe garantizar la perseverancia de una norma, pero no su eternidad ineficaz; en cuanto no responda a las necesidades históricas de un contexto determinado, ésta debe ser transformada, buscando una nueva que sea eficaz y permita la reproducción social y política de la ciudad en un ambiente democrático.

De aquí que la participación ciudadana no es estática, es histórica; ésta se va reconfigurando según las necesidades y referentes teóricos de cada época. Situación que por un lado nos tranquiliza, pero al mismo tiempo nos inquieta; ya que no estamos obligados a reproducir lo que se ha venido haciendo, pero sí nos enfrenta a ser creativos, para proponer las nuevas formas que necesitamos y para que pueda ser real la participación ciudadana en la ciudad, en los inicios del siglo XXI.

La instauración de un marco jurídico que promueva y preserve otro estilo de acción ciudadana no sólo depende de las autoridades ejecutivas o legislativas locales; también tiene que ver con el tipo de ciudadanos que nosotros, en calidad de ciudadanos, queremos ser. Los ciudadanos estamos obligados también, a impulsar la visión de una nueva ciudadanía, para una gran ciudad como lo es y lo puede ser el D.F..

Animar otro tipo de ciudadanía tiene que ver con una transformación de la cultura política de la ciudadanía defeña que está informada, se cultiva, asume responsabilidades; pero que todavía arrastra lastres como la desinformación, la apatía, la corrupción, el clientelismo y el corporativismo, además de la consideración popular de ver a la política como sucia o corrupta, lo que hace en el imaginario colectivo vea con desconfianza a quienes participan en “política”.

A partir de este estudio, resulta provocador hacer un análisis sobre el funcionamiento que han tenido los diferentes espacios instituidos para que la ciudadanía defeña participe, como son los diferentes consejos, comités y

sistemas, haciendo una evaluación de su funcionamiento y eficacia dentro de un ámbito democrático para saber qué tanto estos espacios están fortaleciendo y mejorando la calidad democrática de la ciudad y evaluar los resultados que han tenido hasta ahora estas diferentes figuras de participación ciudadana, para generar una visión proyectiva de dichas instancias de participación ciudadana y de las nuevas que se pudieran crear.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. La Transición política mexicana, Revista Phronesis, Centro Antonio de Montesinos A.C., Num. 1-99, México, 2000.

Alonso Silvia, Camacho Beatriz, Rodríguez Gerardo, Promoción de la Participación Ciudadana en la Observación Electoral 2006, Alianza Cívica, Noviembre 2006, México.

Alonso Jorge, Ramírez Manuel, **La democracia de los de abajo en México**, Jornada Ediciones – Consejo Electoral Jalisco – CIICH/UNAM, México, 1997;

Álvarez, Lucía (coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, Jornada Ediciones – CIICH-UNAM, México, 1997.

Álvarez, Lucía, Distrito Federal – sociedad, economía, política, cultura, Biblioteca de las Entidades Federativas, CIICH-UNAM, México, 1998.

Álvarez Lucía, Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México, en Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal, Col. Sinergia Num. 6, IEDF, México, 2006.

Álvarez, Lucía et al., ¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, CONACULTA-INAH-CIICH-UNAM-UAM-A, México, 2002.

Alvarez, E. y O. Castro, "Participación ciudadana y gobierno local", en Cuadernos de Debate, Agenda de la reforma municipal en México, CESEM, México, 2000.

Alvarado, Arturo y Ddiane Davis, "Participación y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política", en Estudios Sociológicos, XXI:61, 2003, COLMES, México.

Anguiano, Arturo et al., Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura de 1997, Colegio de Sonora, UAS, México, 1997.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Diario de Debates del 19/06/95

Azíz Alberto, México: una agenda para el fin de siglo, Jornada Ediciones – CIICH/UNAM, México, 1996;

Bassols Ricárdez, Mario, "De la Asamblea de Representantes a la Legislativa", en Garza Gustavo (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

Bazdrech Parada, Miguel, "Cambio municipal y participación social", en Cabrero Mendoza, Enrique, Políticas públicas municipales, una agenda en construcción, CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

BID, La ciudad en el siglo XXI, Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina, EUA, 1998.

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 1986

Botella Corral, Joan, La ciudad democrática, Ediciones El Serbal, Barcelona, 1999.

Brakarz, José, Ciudades para todos, La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios, BID, EUA, 2002.

Calderón, Enrique y Daniel Cazés, Tecnología ciudadana para la democracia, Jornada Ediciones – CIICH-UNAM, México, 1994.

Camou Antonio, Los Desafíos de la gobernabilidad, IIS-UNAM, Plaza y Valdez, FLACSO, México 2001 a.

Camou Antonio, Gobernabilidad y Democracia, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num. 6, México, 2001 b.

Canto Chac, Manuel (coord.), Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., México, 2000.

-----, Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., México, 2002.

-----, Las organizaciones civiles en la transición, programa de análisis de la realidad y alternativas, Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe, México, 1998.

-----, De lo cívico a lo público, una discusión de las organizaciones civiles, REMISOC – CAM, México, 1998.

Canto Manuel y Rodríguez Gerardo, El movimiento Ciudadano en México: trayectoria y perspectiva, (mimeo 1998);

Cárdenas, Cuauhtémoc, Voces del Distrito Federal, La ciudad que tenemos, la ciudad de queremos, OCEANO, México, 1997.

Cárdenas García, Jaime, La crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Chávez Carapia, Julia del Carmen y Luis René Quintana Guerra, La participación social en la Ciudad de México: Una redimensión para las delegaciones políticas y municipios, ENTS-UNAM, PyV, México, 2001.

Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), "Organización ciudadana en la Ciudad de México", en Garza, Gustavo (coord.), Atlas de la Ciudad de México, DDF y el Colegio de México, capítulo 8, México, 1988.

Cuaderno de trabajo del taller, El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano, PUEC-UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 2002.

Cuellar, Angélica, La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro, UNAM, México, 1993.

Cunill Nuria, Participación Ciudadana, Dilemas, perspectivas para democratización de los Estados Latinoamericanos, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991.

Cunill Nuria, Espacios Públicos no Estatales para Mejorar la Calidad de las Políticas. Una visión sobre América Latina. En Isunsa Vera Ernesto, Olvera Alberto, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. CIESAS-UV-Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

Damián Araceli, Boltvinik Julio, La pobreza en el Distrito Federal en 2004, Investigación realizada para la Secretaría de Desarrollo Social, 2006.

Dagnino Evelina, Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía: ¿de que estamos hablando? En Isunsa Vera Ernesto, Olvera Alberto, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. CIESAS-UV-Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México 2006.

De la Jara, Felipe Hevia, "Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panchifi, Aldo, La disputa por la construcción democrática en América Latina, FCE, CIESAS, UV, México, 2006.

Duhau, Emilio (coord.), Espacios metropolitanos, UAM-A, RNIU, México, 2001.

Equipo de Ciencias Sociales, La Participación Ciudadana en la Vida Pública del País, (mimeo), 1999

Espinoza Palacios, Lino, "Administración pública en el D.F.", en Garza, Gustavo (coord.), Atlas de la Ciudad de México, DDF y el Colegio de México, capítulo 8, México, 1988.

Fernández Santillán et al., Análisis y perspectivas de la reforma política del D.F., IEDF, Colección Sinergia #1, México, 2001.

Font, Joan, Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel, España, 2001.

Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, México, 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del DF, 31/12/2003.

González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa, La República Mexicana, Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, Jornada Ediciones – CIICH-UNAM, México, 1994.

Garza, Gustavo (coord.), Atlas de la Ciudad de México, DDF y el Colegio de México, capítulo 8, México, 1988.

-----, La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

Gómez Tagle, Silvia, “Elecciones de jefe de gobierno 1997y 2000”, en Garza Gustavo (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

González Casanova, La democracia en México, Ed. Era, 20ª reimpresión, México, 1995.

Hernández Avendaño, Juan Luis, La insurrección de la conciencia ciudadana, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

Held, David, Modelos de democracia, Alianza Editorial, España, 2001.

Herrero, Juan Manuel, “La Dimensión demográfica de un proceso político”, en Revista Demos n° 4, México, 1991.

Huntington, Samuel, La tercera ola, Editorial Piados, Buenos Aires, 1994; Lijphart, Arend, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1991.

Instituto Electoral del Distrito Federal, Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, IEDF, México, 2001.

INEGI, Perfil Sociodemográfico del D.F., XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, México, 2002.

Iracheta, Alfonso y Alberto Villar (coords.), Política y movimientos sociales en la Ciudad de México, DDF – PyV, México, 1988.

Lechner Norbert, Cultura Política y Gobernabilidad Democrática, Colección temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 1, IFE, México, 1995.

Linz Juan, La quiebra de las democracias, Editorial Alianza, Madrid, 1989.

López Pedro, La crisis del sistema político Mexicano, Fontamara-UNAM, México, 1989.

Martínez Assad, Carlos, ¿Cuál destino para el D.F.?, OCEANO, México, 1996.

———, “Gobierno en transición”, en Garza, Gustavo (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

———, “Avatares de la participación ciudadana”, en Garza, Gustavo (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

Mellado Hernández, Roberto, Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México, PyV, México, 2001.

Memoria del seminario-taller Reforma política en el D.F., Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Coordinación de Humanidades, PUEC, UNAM, México, 2001.

Meyer, Lorenzo, “Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940”, en Garza, Gustavo (Coordinador), Atlas de la Ciudad de México, DDF y El Colegio de México, Capítulo 8, México, 1988.

Meyer Lorenzo, La segunda muerte de la Revolución Mexicana, Cal y Arena, 2ª ed., México, 1995;

Meyer Lorenzo, Liberalismo Autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano, Océano, México, 1995;

Mirón Lince, Rosa María, “El nuevo gobierno en el D.F.”, en Salazar, Luis (coord.) 1997: elecciones y transición en la democracia en México, Cal y Arena, México, 1999.

Morlino Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Mouffe Chantal, El Retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, Piados, Barcelona, 1999.

O'Donnell G., & Ph. Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario, Editorial Piados, Buenos Aires, 1998.

Olvera, Alberto (coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, FCE-Universidad Veracruzana, México, 2003.

Ostria, Luis Fernando, Algunas consideraciones en torno a las teorías de la transición, en Revista Phronesis, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., Num. 1-99, México, 2000.

Pintado Sánchez, Fernando, La participación ciudadana en la vida de las ciudades, Ediciones El Serbal, España, 2000.

Primer Encuentro Internacional Ciudades Humanas, Ciudades humanas, pobreza urbana y el futuro de las ciudades, Gobierno del Estado de México, Miguel Angel Porrúa, México, 2002.

Puncell Chornet, Alfonso, Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades, Diputación de Valencia, Universidad de Valencia, España, 1994.

Pliego, Fernando, Participación comunitaria y cambio social, IIS – PyV, México, 2000.

Pliego, Fernando (coord.), Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la Ciudad de México, Encuesta 1997, IIS-UNAM, México, 2001.

Ramírez Saiz, Juan Manuel, Actores sociales y proyecto de ciudad, PyV, México, 1989.

Reygadas Robles Gil, Rafael, Abriendo veredas, Convergencia de Organismo Civiles por la Democracia, México, 1998.

Rodríguez Araujo, Octavio, "Gobierno y representación política en el D.F. (1940-1980)", en Garza, Gustavo (coord.), Atlas de la Ciudad de México, DDF y el Colegio de México, capítulo 8, México, 1988.

———, "Gobierno, reformas políticas y democratización del D.F. 1940-2000", en Garza, Gustavo (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno de la Ciudad de México – El Colegio de México, capítulo 8, México, 2000.

Rodríguez Ayala, J. Gerardo, Las organizaciones civiles y conflicto social en la década de los noventa, Tesis de licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2001.

Salazar Ana maría, Santamaría Beatriz, De la Rosa Javier, Participación Ciudadana, Cuadernos de Política Social Num. 4, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. (CAM), México, 1999;

San Juan, Carlos, Ciudad de México: instituciones y sociedad civil, experiencias de una ciudad en transición, Universidad Veracruzana, México, 2001.

Sánchez Mejorada Cristina, Álvarez Enriquez Lucía, Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000, en Olvera Alberto (Coord.) Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México, Universidad Veracruzana, FCE, México, 2003.

Serrano Salazar, Oziel, La reforma política del Distrito Federal, CENAM – PyV, México, 2001.

Suárez-Iñiguez, Enrique, Enfoques sobre la democracia, Miguel Ángel Porrúa / FCPyS-UNAM, México, 2003.

Stolarski, Noemí y Oliva Plata, El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano, PUEC-UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 2002.

Tocqueville Alexis, La Democracia en América, FCE, México 1973.

Tormod K., Lunda Consulta y participación del cliente: los consumidores y los servicios públicos, en Un gobierno en alerta, Iniciativas de servicios de calidad en la administración, OCDE, 1996;

Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, FCE, México, 1995.

Ward, Peter, México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Ziccardi, Alicia (coord.), Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa, Instituto Mora, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, México, 1991.

Ziccardi Alicia, Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Zermeño Sergio, Movimientos Sociales e identidades colectivas: México en la década de los 90, Jornada Ediciones-CIICH/UNAM, México 1997;