



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA APORTACIÓN DE LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL DISTRITO FEDERAL. UNA REVISIÓN A LOS RESULTADOS DEL INFORME ANUAL DE SEGUIMIENTO 2013-2014

ENSAYO

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

ALEXANDER REYES GUEVARA

ASESOR: DR. GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

... a Mamá y Papá

AGRADECIMIENTOS

A mis queridos hermanos Cristian, Brian y Claudia.

Al Maestro Gerardo Cruz Reyes, Doctora Ana Luisa Izquierdo y el Magistrado Manuel González Oropeza, Licenciado Mauricio Rodríguez, Doctor Carlos Báez, Doctor Carlos Soriano, Maestro Jesús Rivero Casas y al Doctor Gustavo López Montiel.

Y claro, a mis amigos los Magios de Prepa 5, los Polakos, Observatorio Juvenil, Cinéfagos, IEDF, TEPJF, Unitec y de algún extraño y desconocido lugar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO GARANTE DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	10
CAPÍTULO 2 DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS.....	24
CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL A LOS COMITÉS Y CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	41
CONCLUSIONES.....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	81

INTRODUCCIÓN

En la segunda mitad del siglo XX, quizá una de las mayores preocupaciones de los estudiosos de los fenómenos políticos fue la estabilidad y consolidación de los regímenes democráticos. Sobre todo, esta inquietud se encontraba centrada en los países subdesarrollados y en tránsito desde regímenes autoritarios a la democracia.

Derivado de lo anterior, Samuel P Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuji elaboraron el documento *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) para la Comisión Trilateral en 1975, el estudio alertó sobre los retos que enfrentaban los sistemas políticos en esa transición por mucho compleja. Para los autores, el dilema en el estudio de la consolidación democrática no se encontraba en compararlos y clasificarlos, sino en la comprensión del grado en el que estos pueden ser gobernables. En el texto, señalan que existe una correlación entre los hechos violentos que se presentaban en estos países y la pérdida de la legitimidad.

De esta forma, introdujeron en los estudios políticos contemporáneos el concepto de gobernabilidad, o más precisamente de ingobernabilidad, su opuesto. Huntington (Huntington, 1997) señala que los problemas de gobernabilidad encuentran su génesis, en la disparidad que hay en la relación entre la gran velocidad con la que las sociedades cambian y el lento desarrollo de las instituciones, provocando que los sistemas políticos no logren responder con eficacia a las demandas sociales.

Es posible comprender que la gobernabilidad está en función del grado de evolución institucional de los sistemas políticos para garantizar el equilibrio entre demandas y respuestas con el fin de salvaguardar la legitimidad y eficacia. Es

decir, que el éxito de los regímenes democráticos está en la posibilidad de responder institucionalmente a los retos y cambios de las sociedades.

Para Antonio Camou, (Camou, 2001) lograr adecuados niveles de gobernabilidad está ligado íntimamente a la participación ciudadana, afirma que ésta debe encontrarse en la misma arena de la toma de decisiones con el gobierno y los actores estratégicos para garantizar lo que llama gobernabilidad democrática.

En este mismo tenor, Mauricio Merino, (Merino, 2003) ha señalado que el problema de la consolidación democrática, se encuentra también relacionado con buenos niveles de participación política y respuesta del gobierno, permitiendo con esto que la participación ciudadana logre canalizar las demandas de una manera más eficiente.

La participación ciudadana y, en específico, la construcción de canales institucionales por parte de los sistemas políticos, puede entenderse como un mecanismo que garantice niveles de gobernabilidad que lleve a la consolidación democrática. Del mismo modo es importante mencionar que para llegar a esta ecuación, es necesario que la participación de los ciudadanos se dé a partir del debate y deliberación de los asuntos públicos.

México, es uno de los países que más se ha llamado a examen en cuanto ha transitado en los últimos años de un sistema autoritario hacia uno mayormente democrático. En específico, en la Ciudad de México se ha buscado por diversos caminos que ese proceso de democratización se encuentre cimentado en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Es posible decir que ahí se encuentra la búsqueda de una gobernabilidad que permita consolidar la democracia en la capital.

Para Zermeño, Gutiérrez y López (Sergio Zermeño, Saúl Gutiérrez y Luis E. López, 2002), la propuesta que permitió a Cuauhtémoc Cárdenas llegar al gobierno del Distrito Federal en 1997 y a Andrés Manuel López Obrador ganar las elecciones nuevamente para el Partido de la Revolución Democrática en el 2000, consistió en una fórmula relativamente sencilla: para alcanzar la democracia era necesario que los ciudadanos participaran; y para que los ciudadanos participaran resultaba indispensable que se organizaran en sus espacios naturales, con valores culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo, con formas de subsistencia material y ocupaciones específicas.

Así, se encuentran dos supuestos de partida. Primero: para encontrar soluciones a los problemas del entorno social es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos. Segundo: para que eso sea posible, resulta indispensable dar mayor poder a tales ciudadanos y sus organizaciones (Sergio Zermeño, Saúl Gutiérrez y Luis E. López, 2002).

De este modo, uno de los medios por los que se ha tratado de dar solución a las complejas problemáticas estructurales, sociales, económicas, culturales y políticas de la ciudad a través de la participación ciudadana, ha sido la figura de los Comités Ciudadanos. Estas figuras se integran por un número de vecinos que tienen como fin representar a todos los habitantes de la colonia a la que pertenecen frente a las autoridades delegacionales, así como analizar y proponer soluciones a los problemas de la colonia.

Dentro de las responsabilidades que tienen, los comités y consejos deben realizar un número determinado de sesiones de trabajo, de asambleas vecinales, de participación en los consejos delegacionales etc., la forma de comprobar su desarrollo es a partir de las notificaciones que realizan sobre sus actividades a la

Dirección Distrital, ahí se contabilizan para realizar un informe anual en donde se mide su nivel de eficacia.

En relación con lo anterior, el objetivo de este ensayo no pretende responder a todas las problemáticas que rodean a los comités o desarrollar una teoría erudita sobre la deliberación aterrizada en un estudio de caso, más bien se plantean fines más honestos y alcanzables, como es conocer si estos órganos de representación ciudadana contribuyen a generar esquemas para la participación ciudadana y la deliberación, en otras palabras, si ayudan a repolitizar mediante nuevas formas de democracia y de ciudadanía en las que sus deliberaciones estén en función de objetivos colectivos, más que de interés personales, de partidos políticos o liderazgos tradicionales, formulando relaciones de autoridad compartida y con ello, niveles aceptables de gobernabilidad.

Para lograr su objetivo, esta disertación se ha guiado bajo la hipótesis siguiente, a mayor eficacia y cumplimiento de las obligaciones de los Comités y Consejos, corresponde un mayor número de acuerdos bajo el esquema de la democracia deliberativa para desempeñar sus funciones y, por tanto, la generación de adecuados niveles de gobernabilidad democrática que contribuyan a la consolidación de la misma en la Ciudad de México.

Para corroborar lo anterior y llegar a la conclusión que dé respuesta a este planteamiento, se realizará la exposición de las posiciones teóricas de los conceptos que serán utilizados en el primer capítulo. Se expondrán las aportaciones de los autores del informe de la Comisión Trilateral para comprender el dilema de la gobernabilidad, del mismo modo se abordará como es que la participación ciudadana puede constituirse como un medio para generar legitimidad y eficacia al ejercicio de gobierno trayendo como resultado un mayor nivel de gobernabilidad. Asimismo, se mencionará como los esquemas de

democracia deliberativa, permiten que las deliberaciones de los actores políticos se traduzcan en una mayor cantidad de acuerdos cuando el interés colectivo se sobrepone al interés personal.

En el segundo capítulo tiene como propósito exponer los orígenes de la reforma política en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como la instauración de los mecanismos de participación ciudadana, desde la creación de los consejos ciudadanos y los comités vecinales, hasta llegar a creación de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Se mencionan los alcances y también las limitaciones que enfrentan estos órganos de representación, como lo es la falta de eficacia derivada de los fallos en los esquemas de deliberación que se evidencian en la baja productividad que presentan.

El tercer y último capítulo se expone y analiza el Informe Anual de Seguimiento de los comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013-2014, con la finalidad de contar con un instrumento de carácter empírico para confrontar la hipótesis que guía este ensayo. Posteriormente, se analizan las condiciones formales o procedimentales que garantizan la deliberación. Por último, se estudia si generan poder comunicativo y en consecuencia, sí contribuyen con el proceso democratizador y ciudadanizador, formulando relaciones de autoridad compartida y con ello, niveles aceptables de gobernabilidad.

A partir del análisis anterior, se advierte que una de las explicaciones a la baja productividad de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, puede radicar en la falta de condiciones formales que garanticen la deliberación. Esto es, condiciones como la libertad de las partes para hablar y exponer sus distintos puntos de vista, la igualdad de las partes de modo que sus concepciones y argumentos tengan el mismo peso en la discusión y la calidad de la deliberación en sí misma. Asimismo se señala que en el debate influyen factores como el

diseño mismo, la persistencia a su alrededor de situaciones de violencia, ventaja, coerción, marginación, negociaciones falsas y primacía de poderes sociales o fácticos.

Así las cosas, si éstos mecanismos de participación ciudadana no generan poder comunicativo, les es imposible cumplir con los fines y propósitos establecidos en la Ley, como por ejemplo: representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario; supervisar el desarrollo y la ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia; o establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para atraer tierras de su demarcación.

En conclusión, es evidente que los Comités enfrentan problemas que van más allá de aspectos burocráticos en la entrega de sus mínimos de evaluación, desde la perspectiva del estudio no se está generando poder comunicativo, lo que inhibe la manifestación de legítimas demandas ciudadanas, la elaboración de políticas públicas o la formulación de autoridad compartida.

CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO GARANTE DE LA GOBERNABILIDAD PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

Dilemas de la democracia.

En general, a partir de la división social del trabajo, los individuos se vieron envueltos en la difícil tarea de buscar mecanismos para la toma de decisiones colectivas. Desde entonces, las sociedades han experimentado, en su mayoría, distintas formas de organización para gobernarse. Es decir, que lo que han buscado ha sido una sistematización de pasos que les permita dirigir su destino.

La propia naturaleza humana, la perversión del principio del bien común, lo mejor para todos, ha generado que grupos articulados de la sociedad, por distintos medios, hayan ejercido el mando y dirección de las decisiones dejando fuera a los otros integrantes del círculo social. De esta forma, se han presentado en la historia de las sociedades distintas formas de gobierno que los pensadores políticos estudiaron en la Grecia clásica. En este sentido, para Platón, existían cuatro, la Timocracia, en la cual un grupo reducido de ciudadanos buscan ejercer las decisiones buscando ganar el reconocimiento de la sociedad, la Oligarquía, que hace referencia al gobierno de una clase social que sucede a una aristocracia, la Democracia, que es el gobierno de una mayoría que no siempre sabe qué es lo mejor para todos y la Tiranía, que es el gobierno de un solo individuo.

En este mismo sentido, Aristóteles definió las formas de gobierno en dos dimensiones, las buenas y las malas, en las buenas mencionó a la Monarquía, la Aristocracia, como el gobierno de un grupo de virtuosos y la Politeia o República, el gobierno responsable de una mayoría, una especie de democracia moderada como la entendemos hoy. Entre las formas malas o impuras, señala que existe la Tiranía, la Oligarquía y la Democracia. (Santillán, 2003)

Con la aparición del Estado liberal, la búsqueda de un sistema que permitiera la representación de los intereses de la mayoría encontró un lugar en el concepto de democracia, la cual embonó de manera cuasi perfecta también en el modo de producción capitalista, otorgando libertades no solo políticas, sino económicas. Las ahora llamadas condiciones básicas para la democracia, resultan ser más condiciones para la libertad económica. Hay un consenso generalizado en cuales son estas condiciones, Norberto Bobbio los ha llamado universales procedimentales, los cuales consisten en garantizar que los individuos que lleguen a la mayoría de edad alcancen los derechos políticos, que el voto sea igualitario, que se garantice la libertad de pensamiento, la pluralidad, la regla de la mayoría numérica y que no se limiten los derechos de las minorías. (Bobbio, Teoria generale della politica, 2004)

Desde entonces, la democracia ha sido el concepto más trabajado por los pensadores políticos. A decir de Giovanni Sartori, existe un abuso en el uso de este, habiendo sido ensanchado de manera indiscriminada para asumir tantas posibilidades como conviniera a las sociedades modernas (Sartori, 2002). En general la definición más aceptada de democracia es la que corresponde a un mecanismo para que la voluntad de la mayoría sea la que permita definir el rumbo de los sistemas políticos, el cual se materializa a través de un compuesto llamado democracia representativa.

La democracia representativa, es entonces un producto de la modernidad, una forma de dar participación a todos los individuos en el establecimiento de, en palabras de Norberto Bobbio, “quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”(Bobbio, 2010) En este sentido puede decirse que aunque todos los integrantes de una sociedad buscan participar activamente en su dirección, por las limitaciones que esto representa, existe un

grupo más reducido que es el que toma las decisiones, bajo ciertas reglas que ha pactado la mayoría.

La democracia representativa, difiere de la democracia directa en cuanto los ciudadanos no participan directamente en una asamblea para la toma de decisiones, es entonces la representación de los intereses de la mayoría lo que permite un sistema de decisiones lo más cercanos a la democracia directa. La representación política tiene cuna en el contractualismo del siglo XVII y XVIII que apelaron a la creación de un cuerpo político que fuera capaz de contener la soberanía cedida por todos los integrantes del complejo social,

Partiendo de la hipótesis del individuo soberano que, al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crea la sociedad política, la doctrina democrática había ideado un Estado sin cuerpos intermedios, característicos de la sociedad corporativa de las ciudades medievales y del Estado estamental o de órdenes anteriores a la afirmación de las monarquías absolutas, una sociedad política en la que, entre el pueblo soberano, compuesto por muchos individuos (un voto por cabeza) y sus representantes, no existiesen las sociedades particulares criticadas por Rousseau. (Bobbio 2010)

De ahí, que el imperativo de la democracia representativa, entre en debate precisamente sobre la representación de los interés de la mayoría o del interés general. La representación de las mayorías pervierte el sentido original de un cuerpo que sea capaz de cumplir con la regla de la que nos habla Bobbio, se elige a los que están autorizados para tomar las decisiones -en beneficio colectivo-, no a los que protegen intereses de ciertos grupos mayoritarios. A este conflicto Bobbio se refirió como una antítesis entre la representación política y la representación de intereses:

El principio en el que se basa la representación política es exactamente la antítesis de aquel en el que se fundamenta la representación de los intereses, en el que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado, está sometido a un mandato obligatorio. (Bobbio 2010)

En el mismo contexto, señala como referencia una discusión de la Asamblea Constituyente Francesa en la cual se dejaba en claro que “el diputado, una vez elegido, se convertía en el representante de la nación y ya no podía ser considerado el representante de los electores” (Bobbio, 2010), dejando de estar sujeto a cualquier mandato obligatorio, es decir al de los electores.

El problema de la representación ha sido desde entonces materia prima de las discusiones para afinar los modelos democráticos. Cómo conciliar la representación política, general, con los intereses de los grupos mayoritarios. Por ello se ha colado en la escena del debate la búsqueda de mecanismos que permitan la elaboración de negociaciones y consensos de estos intereses con el fin de garantizar la estabilidad del sistema. La gobernabilidad, que será el tema que tratado a continuación, ha sido un concepto que ha permitido comprender la consolidación de los regímenes democráticos en tanto un equilibrio de consensos entre los grupos de la sociedad que permiten la estabilidad del propio sistema.

La gobernabilidad como pilar de la consolidación democrática.

La consolidación de los regímenes democráticos ha pasado examen por un sinfín de analistas que ha buscado dar explicaciones sobre los elementos que no han permitido la instauración o maduración de estos regímenes. Es en este sentido que en 1975 se constituyó la Comisión Trilateral, la cual tuvo como principal objetivo estudiar el estado de consolidación de las democracias. Los principales autores de esta investigación fueron, Samuel P. Huntington y Michael Crozier, (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) quienes coordinaron el informe titulado “La crisis de la democracia.”

En este sentido, una de las preocupaciones principales, especialmente para Huntington, (Huntington, 1997) fue la de comprender que la diferencia entre los sistemas políticos, más que la forma en la que se encuentran organizados, era el grado en el que pueden ser gobernables. Para el autor existía una ligera correlación entre los países que tenían sistemas económicos fuertes con sistemas políticos eficaces. Sin embargo llamó la atención sobre los países de África, Asia y sobre todo América Latina, en donde se estaba dando una ola de transiciones a la democracia. Explica el autor, que en estos países se presentaban episodios violentos, que se encontraban relacionados con la pérdida de legitimidad de los sistemas políticos.

La gran incógnita planteada era encontrar la causa de esta violencia. Huntington acierta al plantear una explicación basada en una gran disfunción política: Un cambio social apresurado, acompañado de la movilización de grupos, a la par de un lento desarrollo de las instituciones que promueven la participación política. El desarrollo económico, genera una conciencia política y fomenta un aumento en las demandas. Así señala:

Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complica tremendamente la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad y la eficacia. Los ritmos de movilización social y auge de la participación política son elevados; los de la organización e instituciones políticas bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. (Huntington, 1997)

De esta forma, para Huntington, el gran problema de los sistemas políticos es que la evolución de las instituciones políticas es más lenta que los cambios sociales. Del mismo modo apunta que el grado de desarrollo de una sociedad, está en la capacidad de crear instituciones en las cuales los actores políticos confían y se identifican.

Así, una comunidad mientras va avanzando en su nivel de complejidad requiere de instituciones que permitan regular el conflicto, por ello, el grado de institucionalización es distinto de una a otra y puede entenderse como el medio por el cual las organizaciones encuentran estabilidad. En este contexto, señala el autor, se presenta un problema en la gobernación de los sistemas políticos cuando estos no son capaces de construir las instituciones necesarias que den cauce a las demandas de participación de los ciudadanos.

En este sentido la gobernabilidad, o como mencionan los autores del informe de la Comisión Trilateral, la ingobernabilidad, está en relación al grado de institucionalización de las sociedades para canalizar las demandas ciudadanas y llevar a la legitimidad y eficacia del gobierno.

Joan Pratts, señala que la gobernabilidad es en sí una serie de acciones para que la democracia sea gobernable. Pratts ha traído el concepto de gobernabilidad a un debate más contemporáneo y enraizado en las discusiones sobre la preservación de los regímenes democráticos. Así, afirma, que el término gobernabilidad se ha ensanchado de tal forma que se ha abusado en su uso (gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.), sin embargo, la concepción inicial surge de la ciencia política y la enuncia de la siguiente manera: “Las relaciones entre el presidente y el legislativo se articularán de modo tal que no se bloqueará la toma de decisiones y se pondrá en riesgo el proceso de democratización.” (Pratts, 2004)

Para Pratts, la gobernabilidad se encuentra en una gran encrucijada cuando los sistemas políticos entran en crisis, ya que el riesgo no está en la pérdida del gobierno de una sociedad, sino la propia gobernabilidad. Por ello señala:

Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno, sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno, sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia, sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651. (Pratts, 2004)

Antonio Camou, (Camou, 2001) es quien quizá ha logrado establecer una definición más detallada del término, un poco más cercana a la definición de Huntington. Para él, la gobernabilidad es la capacidad de sostener el equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema político, es el “Equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.”

Para Camou, la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental,” que está íntimamente relacionado, como ha sido comentado ya por otros autores, con el concepto de democracia, ya que es en esta última en donde toma un lugar protagónico la preocupación por el grado de gobierno que se tiene en una sociedad. Por ello apunta:

Si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, en cambio, designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad. De acuerdo con esto, (...) gobernabilidad y democracia guardan entre sí una relación compleja, pero complementaria: ambas se retroalimentan positivamente si logran combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. (Camou, 2001)

Asimismo, la gobernabilidad es una categoría que permite analizar los niveles en los que se cuenta o no con ella en los sistemas políticos, es decir, no es posible

hablar de gobernabilidad e ingobernabilidad, porque en medio se encuentra una serie de escenarios que deben ser tomados en cuenta.

Toda sociedad es medianamente gobernable, y que toda sociedad, también, padece problemas de gobernabilidad: entre el gobierno "perfecto" y el desorden total existen múltiples situaciones intermedias y es preciso recuperar esas distinciones en el análisis político de coyuntura. (Camou, 2001)

De esta forma es posible afirmar, que en la medida en que se cuenten con mayores niveles o grados de gobernabilidad, se tendrán democracias mayormente consolidadas. La gobernabilidad democrática entonces, en cuanto grado, nos permite avanzar hacia sociedades en las cuales hay un equilibrio entre la participación y demanda de los ciudadanos y la capacidad institucional de los sistemas políticos para darles cauce.

La participación ciudadana. Elemento clave de la gobernabilidad democrática.

La crisis de gobernabilidad, como lo hemos mencionado, aparece cuando las demandas de participación ciudadana en la solución o definición de los problemas públicos no son procesadas correctamente por el sistema político. Por ello, Mauricio Merino (Merino, 2003) señala que una cantidad apropiada de participación política y de respuesta del gobierno genera un equilibrio que se convierte en el dilema de la consolidación democrática, “de ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político.” (Bobbio, 2010)

Buscar una adecuada canalización de las demandas de participación de los ciudadanos en el gobierno de la sociedad se convierte en una forma de contribuir

a la gobernabilidad democrática. En este sentido, Merino señala que dado el principio de escasez, la gran hazaña del Estado es la de seleccionar correctamente los problemas públicos que requieran ser atendidos dado una serie jerarquizada de demandas.

Por lo anterior la participación ciudadana toma especial relevancia como una forma a través de la cual se canalizan las demandas de la sociedad dentro de una sociedad democrática. La participación ciudadana es una continuación de la democracia procedimental, en el sentido de que dada la complejidad de los Estados modernos, la participación en los asuntos públicos se ha limitado al sufragio universal, “una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.” (Merino, 2003)

Por lo general, la participación ciudadana asume la participación de la sociedad por voluntad propia pero en un contexto de toma de decisiones democrático, es decir que todo se da dentro del marco del Estado de derecho y a partir de las prerrogativas que otorga el propio régimen. Así, Merino al reflexionar sobre la diferencia de la participación ciudadana y la simple participación en los hechos políticos, como una revolución o una movilización social, señala que “La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: El Estado de derecho y la libertad de los individuos.” (Merino, 2003)

El reto mayúsculo de las sociedades modernas, es encontrar un mecanismo que garantice la participación ciudadana con miras realizar ese equilibrio dinámico entre las demandas de la sociedad y la elaboración de las políticas públicas para alcanzar la tan anhelada gobernabilidad democrática.

Albert Camou, señala la necesidad de que la participación aterrice en un espacio en donde pueda converger la dirección de gobierno, la participación de actores estratégicos y la sociedad en la elaboración de las políticas públicas para garantizar la gobernabilidad democrática.

La mera vigencia de las instituciones y procedimientos clásicos de la democracia representativa (partidos, elecciones, parlamento, participación ciudadana, etc.) no bastan de por sí para generar condiciones de gobernabilidad. En nuestra opinión, el logro de una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana (Camou, 2001).

Adicionalmente, para Camou hay dos elementos básicos que deben existir en la relación compleja entre el gobierno y la sociedad para arribar a la gobernabilidad democrática, la eficacia, la legitimidad y la estabilidad. En sentido la eficacia, es aceptada como la capacidad de respuesta del gobierno para solucionar una serie de demandas y la legitimidad, a la cual Camou le da un gran peso, como el consenso entre los actores políticos,

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarán positivamente en un "círculo virtuoso" de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "círculo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad (Camou, 2001).

Así, tenemos que la gobernabilidad democrática requiere descansar en un mecanismo en el que se desarrolle la discusión y elaboración de las políticas públicas en la sociedad moderna, abrazado de la efectividad y legitimidad. Para efectos de este estudio, ese mecanismo puede encontrar un paraguas teórico en el concepto de gobernanza.

La Cultura Política.

Uno de los elementos principales que acompañan y fortalecen los esquemas de participación ciudadana es la cultura política. En general, por este concepto se entiende al conjunto de presupuestos y creencias de una sociedad en relación a la actividad política, “es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella,” y aún más allá es el lugar donde descansa la legitimidad de las relaciones de dominación en el contexto político. Por ello, Jacqueline Peschard señala que:

En última instancia, el referente central de la cultura política es el conjunto de relaciones de dominación y de sujeción, esto es, las relaciones de poder y de autoridad que son los ejes alrededor de los cuales se estructura la vida política. Es el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad, y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y, por supuesto, la resistencia y la rebelión. (Peschard, 2012)

Algunos autores han señalado, incluso, que la cultura política juega un papel fundamental en la estabilidad de los sistemas políticos,

la importancia de la cultura política de un país y su relación con la estabilidad política y el desempeño gubernamental, se torna más evidente si se toma en cuenta que la supervivencia y eficacia de un gobierno depende en gran medida de la legitimidad que tenga en la ciudadanía, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que concibe y espera la población de las autoridades y estructuras públicas y el desempeño de estas. (Henández, 2001)

En este sentido, la cultura política impacta de gran manera en la participación ciudadana debido a que esta se constituye como uno de los mecanismos de participación política dentro del imaginario colectivo del que nos habla Peschard. Al respecto, Gabriel Almond, en su ya clásico estudio sobre la cultura cívica,

denuncian que la cultura política, clasificada en tres categorías, define el tipo e intensidad de participación política de los ciudadanos.

Almond mencionó que existían tres tipos de cultura política, la cultura política parroquial en la que los individuos tienen una nula participación política ya que la información sobre las actividades del gobierno es escasa, la cultura política de súbdito, en la cual los ciudadanos tienen mayor información sobre las actividades del gobierno que en la categoría anterior, sin embargo, se asumen como sujetos de la autoridad de una clase gobernante y no como ciudadanos participantes en el proceso de las decisiones públicas. Finalmente, la cultura política participativa, en la cual los individuos tienen una gran cantidad de información sobre el quehacer gubernamental y se asumen como ciudadanos participantes activos en las tareas del gobierno de la sociedad. (Gabriel Almond y Sidney Verba, 1963)

Así, la participación ciudadana hace necesario que los ciudadanos estén inmersos en una cultura política participativa, es decir, en un sistema político que no sólo dote de los canales institucionales para la participación, sino también, que propicie la participación como uno de los pilares de la democracia y la construcción de consensos para la construcción de gobernabilidad democrática.

Democracia deliberativa, un mecanismo institucional para la gobernabilidad democrática.

La democracia deliberativa es concepto de uso reciente que ha permitido esquematizar la toma de decisiones en asambleas donde los grupos desean alcanzar o posicionar ciertos intereses en la toma de decisiones.

La democracia deliberativa fue introducida en el debate de la teoría política por Joseph Bassette, a través de la cual intentó describir la democracia estadounidense.

Este nuevo concepto de democracia, actualmente ha sido estudiado especialmente por Jürgen Habermas y Jon Elster. Si bien para el primero la democracia deliberativa debe ser estudiada a partir de su Teoría de la Acción Comunicativa, esta es concebida con base en la Democracia liberal y republicana pero sobre las bases de un mecanismo de información que permita la confrontación discursiva de los ciudadanos.

Para el teórico Jon Elster (Elster, 2001) una manera de ver la democracia deliberativa es en las asambleas constituyentes donde se puede observar a través de dos perspectivas las cuales son, una donde “los delegados son elegidos democráticamente y estos pueden ser parte del proceso de aprobar la constitución” y otra donde “la promoción de la democracia deliberativa puede ser uno de los objetivos de los que la elaboran” y además que existen diversos factores que pueden facilitar u obstaculizar el marco deliberativo de la democracia aspectos tales como: el tamaño, la publicidad, la fuerza y el interés pueden tener un aspecto de dualidad porque así como pueden favorecer, así mismo pueden afectar a la democracia deliberativa, y generando así una concepción imparcial del bien común.

Para Jon Elster a pesar de que existen diversas conceptualizaciones sobre la democracia deliberativa es posible identificar una serie de acuerdos sobre los principios básicos en los que esta descansa, son aquellos elementos que le dan legitimidad.

Todas concuerdan, creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas asimismo concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa. (Elster, 2001)

Para Elster entonces la deliberación se convierte en la esencia de esta forma de decisiones, aunque reconoce los riesgos y complicaciones que esto acarrea, si acaso, la ausencia del debate, en cierta forma favorece la negociación pero probablemente genere mayores complicaciones, por ello la argumentación se convierte en su fortaleza.

La democracia deliberativa se apoya en el debate, no sólo en el sentido de que avanza mediante la discusión, sino también porque debe ser justificada mediante la discusión, sino también porque debe ser justificada mediante la argumentación. Puede no resultar evidente que la discusión sea el mejor modo de tomar decisiones colectivas. (Elster, 2001)

En este sentido la democracia deliberativa es un instrumento que permite generar una mayor gobernabilidad para la consolidación democrática, si tomamos en cuenta que una mayor argumentación y la discusión pública permite el consenso en la toma de decisiones al interior de los organismos de representación y sobre todo de la participación, como se ha mencionado de los potenciales afectados.

CAPÍTULO 2. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS.

Cuestiones preliminares.

En el caso del Distrito Federal la gobernabilidad/ingobernabilidad antidemocrática que supuso la cancelación de espacios de gobierno local, así como la supresión del régimen municipal y la pulverización de la ciudadanía tuvo un agotamiento claro en 1985¹. El antiguo régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de problemas políticos, sociales y económicos. De ahí que, el giro hacia la senda de la gobernabilidad democrática se ha ido planteando bajo la búsqueda de mecanismos para desarrollar la discusión y elaboración de políticas públicas.

En este sentido, vale la pena recuperar los supuestos señalados por Zermeño en el entendido de que el proceso democratizador en el Distrito Federal partió de dos supuestos para echar a andar los Comités, estos fueron: 1) para encontrar soluciones a los problemas del entorno social es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos, 2) para que eso sea posible, resulta indispensable dar mayor poder a tales ciudadanos y sus organizaciones (Sergio Zermeño, Saúl Gutiérrez y Luis E. López, 2002).

De este modo, desde finales de la década de los 80's podemos observar cambios importantes en cuanto al ejercicio de gobierno y las formas de participación

¹ Como perfectamente apunta Othón Partido Lara: "La insatisfacción por el desempeño de las instituciones sembró una duda que prevaleció hasta las sucesivas reformas políticas del Distrito Federal: ¿por qué no se contaba con un Poder Legislativo o un esquema de representación en contrapesa a una estructura centralizada duramente criticada por su incapacidad de respuesta? (Partido, 2003)

ciudadana en la capital del país². Prueba de ello es la creación de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, el plebiscito ciudadano de 1993, y la Ley de Participación Ciudadana de 1995³.

Es justamente en esta última en la que podemos encontrar un punto de inflexión en cuanto a la canalización de las demandas de los ciudadanos y un claro antecedente respecto a nuevos mecanismos de participación ciudadana. Los Consejos de Ciudadanos nacieron del cumplimiento constitucional que estableció reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la creación de la Ley de Participación Ciudadana. Como veremos, aunque limitados, representaron una brecha que no habría de cerrarse y, por el contrario, sería retomada en posteriores momentos.

Para la Reforma de 1998 a la Ley de Participación Ciudadana, se daría pie a la era de los Comités Vecinales, figuras que tendrían la función de subsanar deficiencias en la representación y regenerar el tejido de la participación ciudadana en el Distrito Federal, sin embargo, mantendrían debilidades de vinculación con las autoridades y de organización interna, las cuales serían evidenciadas en la conflictividad de su operación, lo que a la postre llevaría consigo a su no renovación inmediata. Sería hasta la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de 2009 cuando de la mano de la Asamblea Legislativa, Instituto Electoral del Distrito Federal y ciudadanía, los Comités Ciudadanos tendrían mejores cimientos que permitirían su operación y primer renovación en 2012.

Así las cosas, el debate actual de su funcionamiento versa sobre su diseño de representación y efectividad de acción, sobre todo en la capacidad de generar

² Sobre el contexto histórico anterior a 1980 se puede consultar el trabajo de Mario Espinosa (Espinosa, 2014)

³ Una descripción de esta ley puede ser la realizada por José María Serna de la Garza (Serna, 2015)

acuerdos basados en la negociación para contribuir a generar esquemas de gobernabilidad democrática. En este apartado abordaremos este debate a través del análisis de su desarrollo histórico.

Los Consejos Ciudadanos.

Posterior a la desaparición del orden municipal pueden mencionarse figuras gubernamentales que “aproximaron” a los ciudadanos y sus demandas con las autoridades capitalinas, sin embargo, no puede asegurarse que su presencia tuviese la intención efectiva de resolver los problemas que de fondo tenía la inacabada ciudadanía capitalina⁴. Así pues, sería con las reformas políticas al Distrito Federal que se pondría en marcha el proceso democratizador y de ciudadanización.

El tránsito hacia la ciudadanización tendría coyunturalmente un momento relevante en 1994 cuando la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempló a su vez la modificación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues dicha reforma incluyó un apartado denominado “De los Consejos Ciudadanos” que señalaba en su artículo 120 que el Concejo Ciudadano era un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

En los artículos relativos a su integración e instalación se indicaba que habría uno por Delegación y que para efectos de elección de sus integrantes se dividiría la demarcación en zonas que considerarían factores históricos, de unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y censo poblacional; el número total de integrantes se determinaría en cuanto a reglas censales,

⁴ Para abundar más en el tema “La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones” de Othón Partido Lara (Partido, 2003)

proporcionales y de mínimos de representación⁵. Los interesados en ser consejeros se postularían en fórmula de propietario y un suplente que a su vez requerirían para su registro del apoyo de al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos del área vecinal en que se dividirían las Delegaciones⁶. Para la elección, los partidos participarían únicamente en lo relativo a la vigilancia y organización de la elección.

Respecto a sus funciones, podían agruparse en cuatro rubros generales que pueden ser clasificados como 1) Aprobación de programas de diversa índole, 2) funciones consultivas, 3) Supervisión y 4) Gestión⁷.

Realmente eran tantas y tan diversas las funciones que debían realizar los Consejos Ciudadanos que al ser órganos ciudadanos no profesionalizados y sin remuneración económica era difícil que pudiesen cumplir con la enorme encomienda que sobre sus hombros se colocaba. Sin estructura alguna para apoyar al ciudadano en sus obligaciones, era evidente que la ruta estaba encaminada para que funcionasen sobre rieles gubernamentales. Más aún, el

⁵ Artículo 122.- El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

- I. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros;
- II. Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un Consejero; y
- III. En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros.

⁶ Las Delegaciones se dividieron en 365 áreas vecinales.

⁷ Al realizar un repaso de las funciones podemos señalar lo siguiente:

- I. Debían aprobar programas operativos respecto a temas como seguridad pública, agua potable, pavimentación, deporte o mercados.
- II. Eran consultivos pues debían conocer y opinar respecto al informe anual del Delegado, asuntos de importancia y trascendencia y proporcionar opiniones, criterios e información para mejorar la ejecución de los programas
- III. Tenían que supervisar la ejecución de las acciones tendentes a cumplimentar los programas y presentar informes al respecto.
- IV. Como primordial función se encontraba la gestión de quejas de los vecinos presentando ante las autoridades competentes peticiones y propuestas.

porcentaje tan elevado de apoyo que se requería para su candidatura planteaba que la figura difícilmente podría ser plenamente independiente o ciudadana. El simple hecho de imaginar la vastedad geográfica en relación con el número de habitantes desacreditaba la idea ciudadanizadora, fomentaba la desconfianza y nulificaba las posibilidades reales del ciudadano común por participar en los asuntos de la ciudad.

Podría decirse que la reforma Camachista del Distrito Federal fue una respuesta coyuntural para desahogar las exigencias respecto a la municipalización y la representación. La propuesta no reparaba que la composición plural de la ciudad requería un marco normativo, instituciones democráticas y herramientas de participación ciudadana que garantizaran la representación de todas las colonias.

En cuanto a la elección de los Consejos Ciudadanos, se puede señalar que llamó la atención debido a diversos factores que solo mencionaremos muy someramente pero que visiblemente influyeron en que tuvieran antes de echarse a andar “los zapatos llenos de piedritas”. Al ser sede de los poderes nacionales y ante la coyuntura nacional, el cambio político que se vivía en el Distrito Federal presentaba una intensidad por señalar lo menos, singular, su democratización no se ajustaría a los tiempos nacionales; en ese sentido, la oposición vislumbro, dados los antecedentes, inconcebible una elección ciudadana y no partidista, al punto presentar juicio de inconstitucional ante la Suprema Corte; en este sentido, el entonces representante Iván García Solís señaló:

Como es visible, aquí se consuma, se pretende consumir y ello sería muy grave si se aprobara hoy una Ley Ciudadana apoyada en este texto, que los partidos políticos, cuya función importantes está consagrada en el artículo 41 constitucional, ahora, por virtud de estos nuevos mandatos, de sujetos principales pasaran a convertirse en observadores o quizás en

coadyuvantes de los procesos electorales. (Diario de los debates, 9 de junio de 1995)

También debe señalarse que no existía un órgano local capaz de garantizar imparcialidad en la elección “ciudadana” optándose por una coordinación tripartita entre el Instituto Federal Electoral, la Comisión de integración de los Consejeros Ciudadanos y el Departamento del Distrito Federal; indudablemente se debe mencionar que la novedad del ejercicio aunado a los inagotables problemas logísticos, financieros y estratégicos derivados de la premura para llevar a cabo el ejercicio no abonaron en nada a su legitimidad y, por último, las fundadas exigencias ciudadanas responsablemente no se conformaron con una herramienta tan corta.

Los Consejos Ciudadanos tomaron posesión del cargo y concluyeron sus funciones en 1997, no habría renovación de las figuras. No pueden emplearse calificativos positivos o negativos, simplemente debe analizarse como un momento del largo y tortuoso camino que significó el diseño de instrumentos de gobernabilidad democrática.

Comités Vecinales

La propuesta que permitió a Cuauhtémoc Cárdenas llegar al gobierno del Distrito Federal en 1997 y a Andrés Manuel López Obrador ganar las elecciones nuevamente para el Partido de la Revolución Democrática en el 2000, consistió en una fórmula relativamente sencilla: para alcanzar la democracia era necesario que los ciudadanos participaran; y para que los ciudadanos participaran resultaba indispensable que se organizaran en sus espacios naturales, con valores

culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo, con formas de subsistencia material y ocupaciones específicas.

Así, se encuentran dos supuestos de partida. Primero: para encontrar soluciones a los problemas del entorno social es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos. Segundo: para que eso sea posible, resulta indispensable dar mayor poder a tales ciudadanos y sus organizaciones (Sergio Zermeño, Saúl Gutiérrez y Luis E. López, 2002).

Los anteriores supuestos fueron la base para avanzar hacia la figura de los Comités Vecinales⁸, pues fueron retomados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al aprobar una nueva Ley de participación ciudadana el 26 de noviembre de 1998⁹, en la que se contempló la creación de los Comités Vecinales.

A diferencia de los Consejos Ciudadanos, que operaban en 365 áreas vecinales en las que se había dividido al Distrito Federal, los Comités Vecinales trabajarían en 1280 fracciones geográficas que se denominaron como Unidades Territoriales. Cabe señalar que en una fracción territorial podía elegirse más de un comité y el número de integrantes no era fijo pues iba de los 7 a los 15 miembros, la determinación del número de comités y miembros se daba con base en el padrón electoral.

El principal trabajo de los nuevos órganos de participación ciudadana se vinculaba con el objetivo plasmado en el artículo primero de la nueva Ley de Participación

⁸ Otro enfoque crítico a los comités es el de la ex consejera Noemí Lujan Ponce en “Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales” (Ponce, 2005)

⁹ Un análisis de la Ley de Participación Ciudadana de 1995 y su predecesora de 1998 se presenta en “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales de María Cristina Sánchez Mejorada (Sánchez, 2000), asimismo, puede consultarse “La ley de participación ciudadana del Distrito Federal: las tensiones entre representación y participación” de Noemí Lujan Ponce (Luján, 2002)

Ciudadana, es decir, fomentar promover, regular y establecer instrumentos de democracia directa que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana, y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.

La ley estableció 14 funciones específicas entre las que destacan, representar los intereses de los vecinos de la colonia, dar seguimiento a las propuestas y demandas ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial, participar en la elaboración de un diagnóstico para ser tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto, promover y fomentar la organización democrática e incluyente en los comités de trabajo y conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios¹⁰.

¹⁰ El Artículo 98 de la Ley de Participación de 1998. establecía las siguientes funciones para los Comités Vecinales:

- 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, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
- IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional;
- VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- 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 los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;
- IX. Promover la organización, 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 su demarcación territorial;
- XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y
- XIV. Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

Aunque los ánimos que rodearon la aprobación de la Ley apelaban a transformaciones más profundas dado que secundaban cambios importantes como la reforma al artículo 122 constitucional, que permitía la elección directa de Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales, no debe perderse de vista que no existió una modificación sustancial en las relaciones entre gobierno, ahora de izquierda, y ciudadanía, por el contrario, prevaleció el uso de las estructuras ciudadanas con ánimos partidistas. Así las cosas, el apartado normativo que disponía la prohibición hacia los partidos políticos de participar en el proceso ciudadano fue inobservado, por lo que indiscutiblemente existió interferencia partidaria aunque difícilmente pudo ser comprobado el impacto.

La inoperancia de la ley y de los Comités Vecinales se reflejó en el inexistente vínculo entre vecinos y autoridad pues a lo mucho las atribuciones que tendrían los órganos ciudadanos los limitarían a conocer y emitir opiniones sin una ruta clara para manifestarlas ante la autoridad competente. A su vez, la autoridad delegacional no tenía la obligación real de hacer partícipes de sus decisiones a los miembros de los comités vecinales, quedando todo a su discrecionalidad. En pocas palabras, no cambió el contexto de la toma de decisiones, la participación no incidía en la dirección de gobierno, la elaboración de políticas públicas o solución de las demandas ciudadanas.

A las deficiencias normativas se sumaron los problemas que enfrentó el Instituto Electoral del Distrito Federal y que denominaremos técnicos electorales, éstos fueron la representatividad de las Unidades Territoriales y el número de integrantes y Comités Vecinales por Unidad Territorial. Respecto del primero, fue sumamente cuestionada la decisión de delimitar la representatividad a espacios geográficos que buscaron encontrar “la cuadratura al círculo”, en otras palabras, los criterios electorales fueron inconsistentes con respecto a aspectos culturales, sociales e identitarios, por lo que el criterio asumido fue poco o nulamente respaldado por los ciudadanos.

En cuanto al segundo problema técnico, el número de integrantes de cada Comité podía variar de 7 a 15, dependiendo del número de electores en el territorio en el que operarían, sin embargo, la complejidad urbana del Distrito Federal terminó por generar problemas de sub-representación y sobre-representación, lo que trato de ser solucionado concediendo más de un comité por unidad, de ahí que el número de comités no sea coincidente con el de unidades territoriales. Se podría decir que la realización de los insumos electorales para el ejercicio de participación ciudadana provocó serios dolores de cabeza a la autoridad electoral local, que pese a sus esfuerzos fue rebasada por el apuro de cumplir con los tiempos establecidos en la Ley de participación ciudadana.

Aunque el equilibrio entre demandas y respuestas gubernamentales era deficiente, deben considerarse los elementos que permitieron avanzar democráticamente al Distrito Federal; en primer lugar, la aparición del Instituto Electoral del Distrito Federal establecería la profesionalización del quehacer electoral local sustentado en los valores democráticos y la promoción de los mecanismos de participación ciudadana; en segundo lugar, la resolución de los conflictos electorales se llevaría a cabo partir de este momento por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, un ente local especializado en la impartición de justicia electoral; en tercer lugar, a partir de las experiencias electorales locales que los ciudadanos experimentarían se iniciaría un proceso de recuperación de ciudadanía y de aprendizaje participativo, por último, las dificultades del ejercicio obligaron a repensar seriamente el marco normativo, el papel de las instituciones y el potencial de la participación ciudadana en la ciudad de México.

Los Comités Ciudadanos

El 27 de abril de 2010 la Asamblea Legislativa aprobó modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana, entre las que destaca el reconocimiento de cuatro Órganos de Representación Ciudadana (ORC), los cuales son: el representante de manzana, el Comité Ciudadano, el Consejo del Pueblo y el Consejo Ciudadano Delegacional¹¹.

El representante de manzana como su nombre lo indica representaría a cada manzana que integra la colonia con la finalidad coadyuvar con el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo a supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles, asimismo, emitirían opinión sobre el ejercicio del presupuesto participativo y canalizaría las demandas de sus vecinos al comité.

El Consejo del Pueblo se reconoció como un ORC de los pueblos originarios que se encuentran en el Distrito Federal, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Aunque la ley estableció las mismas condiciones jurídicas que al comité ciudadano, se sustituyó la coordinación interna por una de Concertación Comunitaria.

Por su parte el Comité Ciudadano, representaría a la ciudadanía de cada colonia y sus funciones iban desde conocer, integrar, analizar y promover soluciones y demandas de los vecinos a coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente, pasando por la evaluación y opinión sobre programas y servicios públicos o recibir capacitación, asesoría y educación en el marco de programas desarrollados por el IEDF.

¹¹ Sobre esta etapa puede consultarse “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas” del ex consejero electoral del IEDF Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Rojas. (Néstor Vargas y Manuel A. Galván, 2014)

Asimismo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señaló como mecanismos de la participación ciudadana 12 instrumentos entre los que se encuentran el plebiscito, referéndum, audiencia pública, organización ciudadana, asamblea ciudadana, etc.

La importancia y la relación que guardan los ORC con los mecanismos de participación ciudadana se encuentra en que la ley los contempla como figuras angulares para su operación, dicho de otra forma, el legislador local vislumbró en los comités la herramienta para apalancar la participación ciudadana en el Distrito Federal.

En ese sentido, tanto el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular requieren para su convocatoria o admisión, en el caso de la última, el 10% de los comités ciudadanos o al menos 8 consejos ciudadanos, lo cuáles cabe señalar se integran por los comités adscritos a una delegación. De igual forma, la Consulta Ciudadana, la Colaboración Ciudadana, la Rendición de Cuentas, la Difusión Pública, la Red de Contralorías, la Audiencia Pública, los Recorridos de Jefe Delegacional y la Asamblea Ciudadana, contempla a los Comités como elementales para su realización. Así las cosas, solo el mecanismo referente a “la Participación Colectiva y las Organizaciones Ciudadanas” no contemplaba a los multicitados comités como elemento para su realización.

En consecuencia, este modelo de participación ciudadana implicó de fondo que los Comités Ciudadanos poseyeran no sólo en el contexto jurídico sino en la praxis, un mayor equilibrio entre la participación y demanda de los ciudadanos y la capacidad institucional de darles cauce, es por ello que vale la pena realizar algunas consideraciones respecto al proceso que acompañó la reactivación de los Comités Ciudadanos.

En primer lugar, la Ley de Participación Ciudadana de 1998 tuvo diversas reformas pero es hasta noviembre de 2009 cuando entra en el debate legislativo la creación de un órgano de representación ciudadano que sucediera a los Comités Vecinales pero a diferencia de aquellos, con mayor alcance, apoyo institucional y especificidad. De ahí que, el Comité Ciudadano naciera con una figura hermana que es el Consejo del Pueblo, para respetar las tradiciones, usos y costumbres y aproximarse mejor al ciudadano; tuviera mejores puentes de acercamiento directo con las autoridades mediante el Consejo Ciudadano; se reforzaran los mecanismos de vinculación y control como la Asamblea Ciudadana y la Red de Contraloría Ciudadana; y se le involucrara directamente en las decisiones de gobierno mediante los instrumentos de participación ciudadana. Aunque la nueva ley de participación ciudadana, los Comités y el modelo de participación sufrieron críticas debe reconocerse el sustancial avance que se dio no solo por poner de nueva cuenta a los ciudadanos en el tablero de las decisiones sobre su ciudad sino por otorgarles herramientas y una mejor ingeniería institucional para desarrollarlas, aunque claro está, sujetas a la prueba y error.

En segundo lugar, a diferencia de los procesos electivos anteriores en los que ciertamente el caos se apodero de la organización del ejercicio electivo debido a la premura o inexperiencia, en esta ocasión la ley permitió a las instituciones electorales locales garantizar el profesionalismo de los actos preparativos atribuyendo al Instituto Electoral del Distrito Federal, las facultades para aprobar acuerdos, procedimientos específicos, materiales y documentación que fuera requerida para la organización y desarrollo de la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

Ello permitió una diferencia significativa en la preparación del ejercicio ciudadano debido a que las lagunas u omisiones legislativas en términos organizacionales

fueron colmadas por la autoridad electoral local. Prueba de ello fue la creación por parte del Consejo General de un Comité que se encargó de realizar la convocatoria, criterios para el registro, reglamento en materia de propaganda, procedimientos para conocer las inconformidades, así como materiales electorales y de difusión.

En cuanto al Tribunal Electoral del Distrito Federal, su papel cobró relevancia debido a que la Ley lo contempló como autoridad para conocer y resolver controversias, decretar la nulidad de la votación recibida en una mesa o en una colonia de conformidad con las causales previstas en la ley, ordenar la realización de una jornada electiva extraordinaria, así como sancionar a las fórmulas o sus integrantes, de acuerdo a la gravedad de la falta, a no participar en la jornada extraordinaria.

Por lo anterior, la impartición de justicia respecto de las querellas que se presentaron entre vecinos se realizó en estricto apego a la ley y otorgó credibilidad al ejercicio. El saldo fue positivo pues se resolvieron 442 impugnaciones y en 7 colonias determinó la realización de una jornada extraordinaria.

Por último, la ciudadanía tuvo al parecer dos respuestas contradictorias pero significativas, por un lado, se mostró interesada pero cauta y, por otro lado, desinteresada pero crítica y al pendiente de los comités. Ambos fenómenos demuestran que el ciudadano del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, es complejo pues las experiencias anteriores determinan con justa razón su accionar en el uso de estos mecanismos pero al mismo tiempo se encuentra interesado de las cuestiones que le afectan. Asimismo, una participación cercana al 10% pero logrando integrar comités en casi todas las colonias, advierte interés y un proceso de aprendizaje. Debido a que el debate sobre la participación, la solución de demandas y la gobernabilidad democrática en el Distrito es amplio y requiere de

diversos elementos de explicativos, con seguridad será fuente de análisis conocer las múltiples variables que explican el problema.

Así las cosas, el 24 de octubre de 2010 se llevó a cabo la elección de los Comités Ciudadanos, la jornada se llevó a cabo en 1,700 colonias y 40 pueblos originarios. Cabe resaltar que no obstante las críticas, problemáticas y deficiencias, por primera vez en la historia de la ciudad, habrá tres generaciones consecutivas, la generación 2010 – 2013, la 2013 – 2016 y en septiembre de 2016 serán elegidos los Comités y Consejos 2016-2019.

El problema del consenso en los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

La ley señala que estas figuras se integran por nueve vecinos de cada colonia¹² y están a cargo de diferentes coordinaciones tales como, Coordinación Interna, de

¹² Para complejizar el diseño la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla que los aspirantes a integrar comité deberán registrarse por fórmulas conforme a lo siguiente:

- a) Cada fórmula estará integrada por cinco ciudadanos;
- b) De éstos cinco ciudadanos se registrará a un presidente, un secretario y tres vocales, en orden de prelación;
- c) En el registro de la fórmula se observará el principio de equidad de género, por lo que no podrán exceder tres integrantes del mismo género. En caso de incumplimiento de tal principio se negará el registro a la fórmula;
- d) Cada fórmula contará con al menos una persona joven. En caso de incumplimiento, se negará el registro a la fórmula;
- e) A la fórmula que obtenga el mayor número de votos en la elección se le otorgarán cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente de éste;
- f) A la fórmula que obtenga el segundo lugar, se le otorgarán dos lugares en el comité ciudadano, conforme al orden de prelación;
- g) A las fórmulas que obtengan el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar dentro del comité, que será ocupado por quien haya sido registrado como presidente de fórmula;

Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, de Desarrollo Social, etc. A su vez, se señala su representación será honorífica y el tiempo de permanencia en el cargo será de tres años. Entre sus funciones se encuentra la representación de intereses colectivos de los habitantes de la colonia ante la autoridad delegacional. Del mismo modo, los integrantes se encargan de integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas de los vecinos de su colonia y proponer proyectos de desarrollo comunitario, por si fuera poco, también supervisan el desarrollo, ejecución de obras y servicios en sus colonias y fomentan la educación cívica entre sus vecinos. Los Comités deben estar en constante comunicación con las autoridades y otros Comités y Consejos, y siempre deben informar a los habitantes de su colonia sobre su actuar.

Sin embargo, en el Informe Anual de Seguimiento a las Comités y Consejos de los Pueblos 2014, presentado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), se desprende que la mayoría no alcanza un nivel de funcionamiento aceptable. Por ejemplo el IEDF reporta que sólo el 37.25% de los Comités entregaron la documentación que acredita el ejercicio y cumplimiento de las acciones realizadas,

h) En caso de que en alguna colonia se registre un empate en primer lugar, el comité se conformará por el presidente, secretario y el primer vocal de cada una de las fórmulas empatadas. Los tres espacios restantes se otorgarán: uno a cada una de las fórmulas que ocupe el segundo, tercero y cuarto lugar. En este supuesto la presidencia del comité se elegirá en su seno en la primer sesión que celebren;

i) En caso de que en alguna colonia solo se registre una fórmula, el comité ciudadano se integrará por cinco miembros, es decir, la totalidad de la fórmula registrada;

j) Cuando en alguna colonia se registren sólo dos fórmulas, a la que obtenga la mayoría de votos se le otorgarán cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente de éste, los restantes cuatro integrantes se le darán a la otra fórmula;

k) Si se registran tres fórmulas, la fórmula ganadora se le otorgarán cinco integrantes al segundo y tercer lugar dos integrantes;

l) Para la sustitución de los integrantes electos o de los integrantes del comité por cualquier motivo o causa, se recurrirá en primer lugar a los integrantes de la fórmula de que fuera parte aquél, respetando el orden de prelación. En caso de que por ninguno de los métodos indicados pueda subsanarse la ausencia quedará vacante el lugar, y

m) Lo no previsto en el presente artículo será resuelto de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

aún más dramático es que solo un Comité entregó las convocatorias que corroboran la realización mensual de las 12 sesiones que mínimamente deben realizar por ley. Respecto a la responsabilidad de formar coordinaciones de trabajo, solo el 25% ha integrado las cuatro básicas. Así las cosas, de los 1,777 Comités y Consejos, sólo tres de ellos obtuvieron un nivel de cumplimiento aceptable, 98 se encuentran en el rango de cumplimiento bajo y 1,676 poseen por decir lo menos, un cumplimiento inferior.

Pese a los casos de éxito que se presentan en la breve historia de su reciente reactivación¹³ resulta evidente que deben reconocerse las dificultades de su integración y funcionamiento. Es en ese sentido en donde este trabajo propone un análisis de las dificultades que supone el consenso en los comités ciudadanos y consejos de los pueblos¹⁴. Asimismo, estudiar si se practican esquemas de democracia deliberativa en la toma de decisiones. Por lo anterior, a continuación se exponen los resultados del Informe Anual de Seguimiento de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013-2014 y se contrastan con la memoria de funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2010 – 2013, con el fin de corroborar, bajo la hipótesis inicial expuesta, si estos órganos de representación ciudadana contribuyen a generar niveles aceptables de gobernabilidad democrática.

¹³ Como se estudió, la primera elección se llevó a cabo en 1999, tras lo cual se vieron congelados durante 10 años hasta la reforma de la Ley de Participación Ciudadana de 2010.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL A LOS COMITÉS Y CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Antes de analizar la Evaluación del IEDF a los Comités es necesario realizar algunas breves consideraciones. La primera de ellas tiene que ver con el concepto de cumplimiento, que puede entenderse como un estado en el cual se cumple con directrices, especificaciones o leyes, sin embargo, aunque cumplir tenga una connotación positiva solo se apela a la realización de un deber o de una obligación, no a la calidad del mismo.

La segunda reflexión es sobre el desempeño, en este sentido en las instituciones se ha optado por desarrollar instrumentos (índices) para medir el desempeño, el cual puede entenderse como la capacidad de una persona, equipo de trabajo, organización, etc, de producir, hacer, elaborar o desarrollar una encomienda en menor tiempo y mejor calidad. Asimismo, se debe señalar que analizar el desempeño puede ayudar a comprender las exigencias que requieren determinados cargos o puestos y las capacidades para desarrollarlos. La tercera, se debe aclarar que las variables que se proponen para el seguimiento de los Comités pueden agruparse en cuatro ámbitos: a) gestión social, b) gestión participativa, c) disposición participativa y d) funcionamiento interno.

Así las cosas, el cumplimiento en el caso de los comités no se trata tan solo de cuestiones burocráticas, por el contrario, se encuentra íntimamente ligado con el buen o mal desempeño, esto es, con las capacidades de gestión, participación, disposición y funcionamiento. En síntesis, la calidad del desempeño advierte posibles incumplimientos para la toma de decisiones, como para la formulación de estrategias y acciones tendentes a mejorar el cumplimiento de sus fines.

Informe del Instituto Electoral del Distrito Federal

Para medir el desempeño de los comités y consejos de los pueblos, el Instituto Electoral del Distrito Federal, realiza anualmente un informe de evaluación, cuyo objetivo es:

Se encuentra en la actividad institucional Seguimiento del desempeño de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos que busca generar información tanto para la toma de decisiones, como para la formulación de estrategias y acciones tendentes a mejorar su desempeño a través del monitoreo trimestral, de tal manera que se puedan detectar, de forma temprana, posibles incumplimientos y, en consecuencia, determinar las acciones correctivas a que haya lugar. Así como conocer el avance que se tiene respecto a la entrega de documentos a la dirección distrital correspondiente, de conformidad con lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

El documento presentó los objetivos del seguimiento, los parámetros que se usaron para la elaboración de los indicadores de nivel de cumplimiento y de eficacia, los resultados y análisis de los mismos e índice global de cumplimiento. Asimismo, se presentan conclusiones del informe y numeraria de los datos más relevantes que se obtuvieron en el ejercicio.

Objetivos del Seguimiento de la Evaluación

Objetivo general

Medir el grado de cumplimiento o desempeño a través del monitoreo de la entrega de la documentación de los Comités o Consejos a las Direcciones distritales, para dar cuenta del cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley de Participación Ciudadana, durante el periodo que comprendió de octubre de 2013 a septiembre de 2014.

En general los objetivos particulares que tuvo el documento fueron:

Identificar los logros y las áreas de oportunidad que tienen los comités y consejos, generar recomendaciones tendentes a elevar el cumplimiento y desempeño de los órganos de representación ciudadana, y contribuir a la rendición de cuentas de los comités y consejos, mediante la difusión de resultados. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

Evaluación e Indicadores Usados

El Instituto construyó una serie de indicadores a partir de los datos que eran susceptibles de ser recabados, es decir, que fueran datos disponibles para que se garantizara el principio de verificación. Así, el instituto decidió que “para este primer año de gestión, sólo se mediría el ámbito de funcionamiento interno con base en el Catálogo de indicadores que se presenta a continuación.”

Tabla 1 Catálogo de indicadores

Variable	Número	Indicador	Fórmula	Unidad de medida	Interpretación
	1.	Índice de eficacia en la	Número de convocatorias de	Porcentaje	Mide el porcentaje de

Comité y consejo		entrega de convocatorias de sesiones del pleno del comité o consejo	sesiones del pleno del comité o consejo entregadas/ Número de convocatorias de sesiones del pleno establecidas por la LPCD* 100		cumplimiento en la entrega de convocatorias del pleno del comité o consejo
	2.	Índice de eficacia en la entrega de actas de sesiones del pleno del comité o consejo	Número de actas de sesiones del pleno entregadas/Número de actas de sesiones del pleno establecidas por la LPCDF*100	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la entrega de actas del pleno del comité o consejo
	3.	Índice de eficacia en la conformación de coordinaciones de trabajo obligatorias	Coordinaciones de trabajo obligatorias conformadas/Coordinaciones de trabajo obligatorias establecidas por la LPCDF*100	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la conformación de las coordinaciones de trabajo básicas del comité o consejo
	4.	Índice de eficacia en la entrega de convocatorias	Número de convocatorias de sesiones de la asamblea	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la entrega de

Asamblea Ciudadana		de sesiones de la asamblea ciudadana.	ciudadana entregadas/Número de convocatorias de sesiones de la asamblea ciudadana establecidas por la LPCDF*100		convocatorias de la asamblea ciudadana
	5.	Índice de eficacia en la entrega de minutas de sesiones de la asamblea ciudadana	Número de minutas de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas/Número de minutas de sesiones de la asamblea ciudadana establecidas por la LPCDF*100	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la entrega de minutas de la asamblea ciudadana.
	6.	Índice de eficacia en la integración de la comisión de vigilancia en la asamblea ciudadana	Comisión de vigilancia integrada en la asamblea ciudadana/comisión de vigilancia establecida por la LPCDF*100	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la integración de la comisión de vigilancia
	1.	Índice de eficacia en la entrega de los	Número de documentos básicos de los	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en

Consejo ciudadano delegacional		documentos básicos de los consejos ciudadanos delegacionales	consejos ciudadanos delegacionales entregados/Número de documentos básicos de los consejos ciudadanos delegacionales establecidos por la LPCDF*100		la entrega de documentos básicos de los consejos ciudadanos delegacionales
	2.	Índice de eficacia en la conformación de comisiones de trabajo obligatorias	Comisiones de trabajo obligatorias conformadas/comisiones de trabajo obligatorias establecidas por la LPCDF*100	Porcentaje	Mide el porcentaje de cumplimiento en la conformación de las comisiones de trabajo obligatorias de los consejos ciudadanos delegacionales

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Recolección y sistematización de datos

De acuerdo al informe, los datos se recabaron a través de las cuarenta direcciones distritales y se generó una base de datos mediante la cual se realizó el procesamiento de la información así como la generación de resultados que se presentan a continuación.

Análisis de datos

El instituto decidió que para realizar el análisis de los resultados.

El desempeño y nivel de cumplimiento de cada comité o consejo se categoriza en dos etapas. La primera, está en función del avance que se registró en cada uno de los indicadores determinados. La segunda etapa en razón del número total de indicadores que cada comité o consejo satisfizo al 100%. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

Con base a la información del párrafo anterior los comités o consejos se ubicaron en alguno de los niveles siguientes: (Véase tabla 2)

Tabla 2		
Niveles de cumplimiento		
Nivel de cumplimiento	Significado	Rangos porcentuales
Sobresaliente	Desempeño sobresaliente, sin deficiencias	Igual a 100%
Satisfactorio	Desempeño satisfactorio, en algunos casos, con deficiencias mínimas	Menor a 100% y mayor a 75%
Aceptable	Desempeño aceptable, en algunos casos, con deficiencias significativas	Menor de 75% y mayor a 50%
Bajo	Desempeño bajo, en la	Menor de 50% y mayor a

	mayoría de los casos, con deficiencias importantes	25%
Inferior	Desempeño inferior, con deficiencias serias	Menor a 25%

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

En la siguiente tabla se puede apreciar el número indicadores que deben obtener al 100% con el fin de conocer el nivel de cumplimiento.

Tabla 3		
Nivel de cumplimiento de acuerdo con el resultado final de indicadores cubiertos al 100%		
Número de indicadores con índice de eficacia al 100%	Resultado final	Nivel de cumplimiento
0	0%	Inferior
1	17%	
2	33%	Bajo
3	50%	
4	67%	Aceptable
5	83%	Satisfactorio
6	100%	Sobresaliente

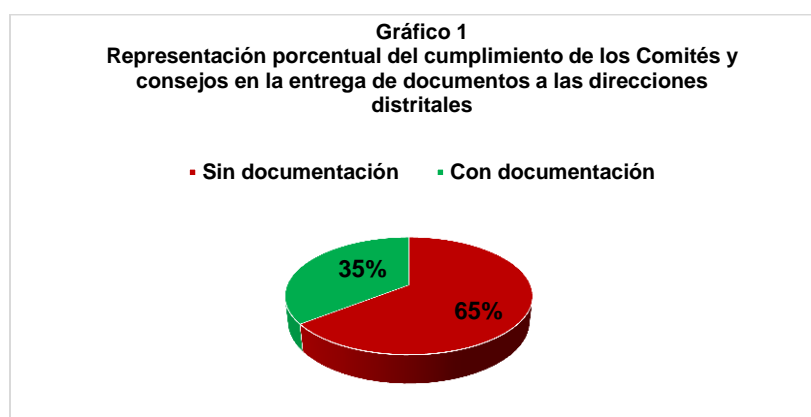
Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Resultados

A partir de los datos recabados se formularon indicadores de gestión que muestran los avances en cuanto al cumplimiento de entrega de convocatorias y actas de sesiones del comité o consejo así como la conformación de las distintas coordinaciones de trabajo obligatorias, la entrega de convocatorias y de minutas en sesiones de la asamblea ciudadana y la integración de la comisión de vigilancia en la asamblea ciudadana. También se tomó en cuenta como un aspecto a evaluar la entrega de documentos básicos de los consejos ciudadanos delegacionales.

Comités y Consejos de Participación Ciudadana

Sobre la entrega de documentación básica, de los 1, 777 comités que se revisaron, poco más de la tercera parte (37.25) “entregaron documentación que acredita el ejercicio y cumplimiento de las acciones realizadas. El restante (62.75%), es decir 1,115, no entregó ningún tipo de documentación a la autoridad correspondiente.” (Véase el gráfico 1) (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

El escenario anterior, no es generalizado en las 16 delegaciones. La entrega de la documentación de los comités y consejos al Instituto Electoral ha sido distinta entre ellas, teniendo un mayor avance en Delegación Cuauhtémoc (67%), Gustavo A. Madero (62%) y Cuajimalpa (51%). En contraparte, las delegaciones con un menor porcentaje de avance en la entrega de documentación básica, se encuentran Milpa Alta (8%), Tláhuac (14%) y Álvaro Obregón (19%). (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

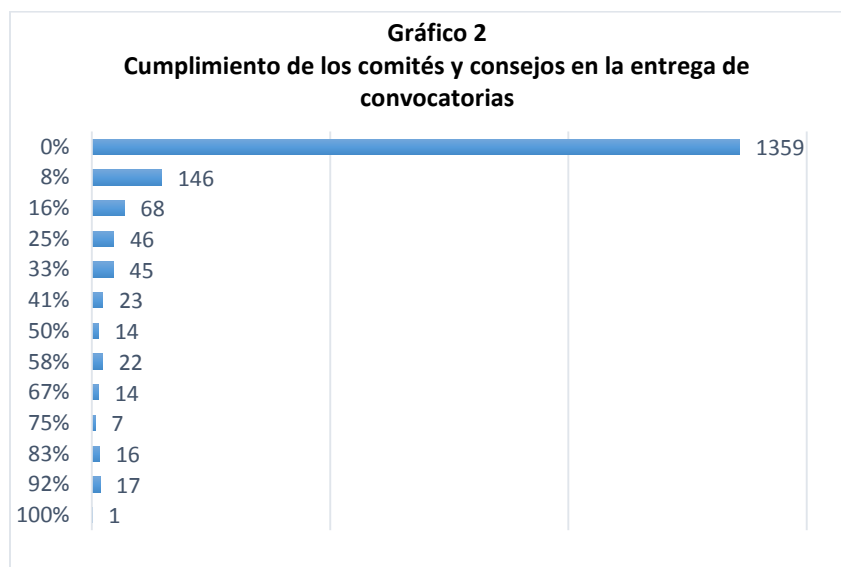
Tabla 4			
Avance en la entrega de documentación de los comités y consejos por delegación			
Delegación	Núm. De comités y consejos que entregaron documentos	Universo de comités y consejos por delegación	% de avance
Álvaro Obregón	46	245	19
Azcapotzalco	39	111	35
Benito Juárez	31	64	48
Coyoacán	62	145	43
Cuajimalpa	22	43	51
Cuauhtémoc	43	64	67
Gustavo A. Madero	141	229	62
Iztacalco	22	55	40
Iztapalapa	86	289	30
La Magdalena Contreras	16	54	30
Miguel Hidalgo	22	87	25
Milpa Alta	1	12	8

Tláhuac	8	57	14
Tlalpan	63	169	37
Venustiano Carranza	31	80	39
Xochimilco	29	73	40

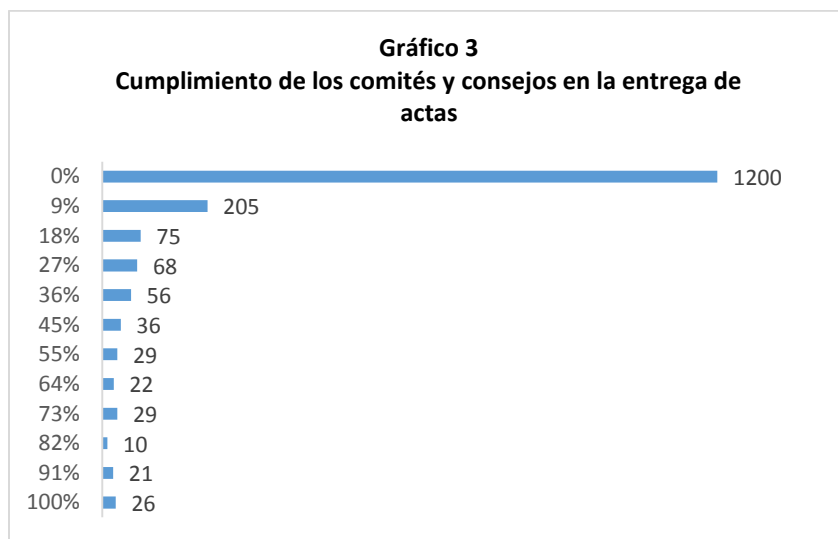
Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Los comités y consejos ciudadanos durante el periodo de seguimiento que abarca el informe, debieron convocar a 12 sesiones cuando menos, lo que se traduciría en 12 convocatorias y 11 actas de sesiones en cada expediente.

A partir de la información anterior, los comités y consejos que sesionaron 12 veces y entregaron 11 actas, obtienen el 100% de eficacia en cuanto a esas actividades. Con base a los siguientes gráficos, se puede apreciar que sólo uno de los consejos o comités obtuvo un 100% de eficacia y 26 de ellos entregaron las 11 actas correspondientes y bajo esta misma dinámica, 1359 y 1200 consejos o comités no sesionaron y no entregaron actas, respectivamente. (Véase gráfico 2 y 3)



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Coordinaciones de trabajo

En la organización interna de los comités y los consejos pueden asignar a cada uno de sus integrantes coordinaciones de trabajo, teniendo como obligatorias las siguientes: Coordinación Interna; Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito; Coordinación del Desarrollo Social, Educación y Prevención de Accidentes y Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo. Además, también pueden integrar las coordinaciones que se establecen en el artículo 97 de la LPCDF.

Para el cumplimiento de esta actividad, los comités y consejos deben integrar las cuatro coordinaciones obligatorias, que de 1777, únicamente 447 (25%) cumplió con lo anteriormente descrito y el restante, 1, 330 (75%) no lo cumplió. (Véase Gráfico 4)



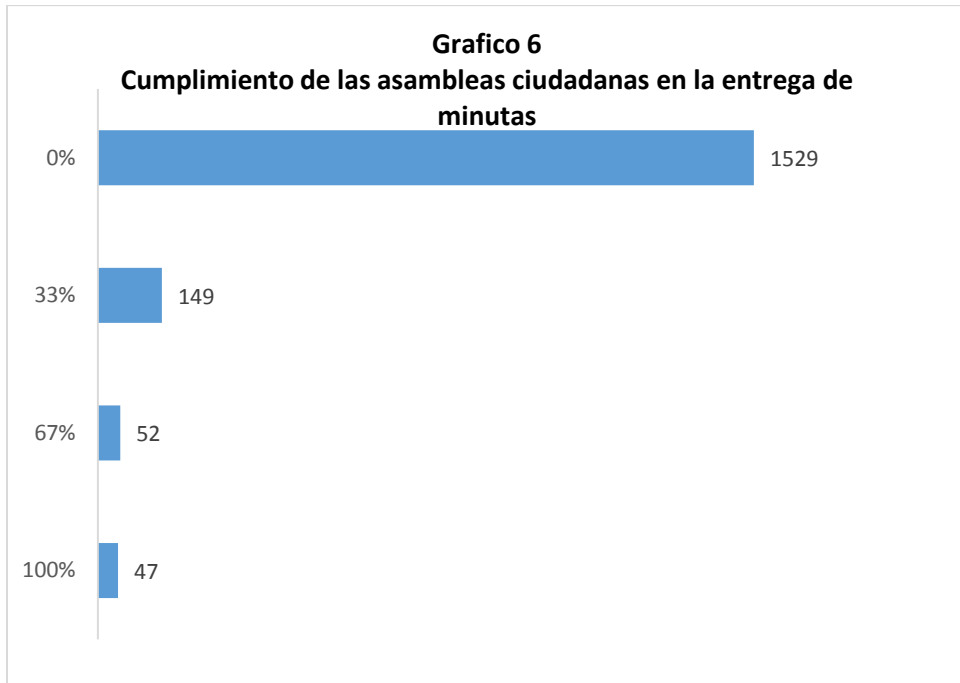
Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Asambleas Ciudadanas

Con base a lo que establece la Ley, los comités y consejos deben convocar una asamblea ordinaria y notificar a la dirección distrital correspondiente, cada tres meses y entregar una copia de la minuta posterior a su realización. Dada la temporalidad del presente informe, se debieron realizar como mínimo, cuatro convocatorias y entrega de tres minutas de las sesiones del pleno. De lo anteriormente mencionado, únicamente 14 comités o consejos cumplieron con la notificación de cuatro convocatorias y en 47 casos, se realizó la entrega de tres minutas. (Véase Gráfico 5 y 6)



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

La comisión de vigilancia es la encargada de “supervisar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, de evaluar las actividades del comité o consejo y de emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éstos.” (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015) Se integran por cinco ciudadanos que estarán en el cargo tres años. Los comités y consejos a un año de actividades, sólo han reportado el avance en la integración de éste órgano en 6% que se traduce en 98 comisiones del total. (Véase Gráfico 7)



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Índice Global de Cumplimiento

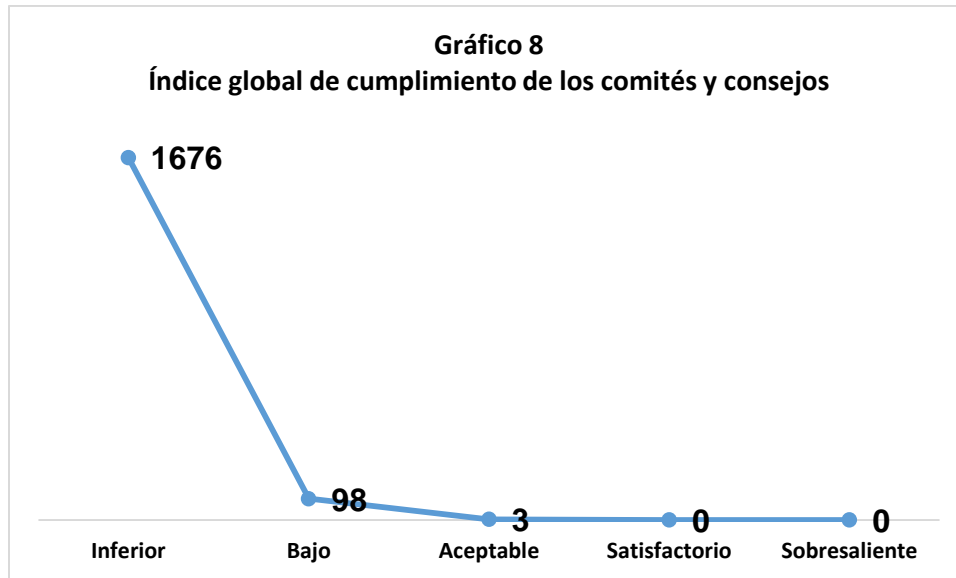
En esta parte se presentan los resultados obtenidos a partir de la información obtenida de todos los comités y consejos. El índice de cumplimiento engloba los indicadores en una escala de 0 a 100% en las actividades que se presentaron con anterioridad que son la entrega de convocatorias, actas del pleno y notificación de la integración de las coordinaciones de trabajo obligatorias de los comités y consejos. También en el índice se toman en cuenta las actividades realizadas por las asambleas ciudadana sobre la notificación de convocatorias, minutas y

notificación de la integración de la comisión de vigilancia. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

Con un total de 1,777 comités y consejos, el resultado más alto obtenido fue en el nivel de cumplimiento aceptable y en esta situación se encuentran únicamente 3, que se traduce en 4 indicadores en 100% de cumplimiento. La mayor frecuencia de cumplimiento es el nivel Inferior, pues se encuentran en esa situación 1,676 consejos o comités que cuentan con uno o ningún indicador en 100% de cumplimiento. La segunda mayor frecuencia de cumplimiento es en el nivel Bajo, situación en la que se encuentran 98 comités y consejos. (Véase tabla 5 y Gráfico 8)

Tabla 5			
Nivel de cumplimiento de acuerdo con el resultado final de indicadores cubiertos al 100%			
Número de indicadores con índice de eficacia de 100%	Resultado final	Nivel de Cumplimiento	Número de comités o consejos
0	0%	Inferior	1676
1	17%		
2	33%	Bajo	98
3	50%		
4	67%	Aceptable	3
5	83%	Satisfactorio	0
6	100%	Sobresaliente	0

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014



Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Respecto a la distribución delegacional en niveles de cumplimiento, se registran 98 comités en nivel bajo que se distribuyen en 10 delegaciones. De éstos, 34 pertenecen a la delegación Gustavo A. Madero; 8 a Cuauhtémoc y 9 a Xochimilco. El segundo nivel con más frecuencia en la distribución es Inferior con 6 Delegaciones en este nivel, que son Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Tláhuac, que reportan un 0% de cumplimiento. (Véase la tabla 7)

Tabla 6				
Distribución del cumplimiento del índice global de desempeño de los comités y consejos por delegación				
Delegación	Núm. De comités y consejos	Nivel de cumplimiento bajo	Nivel de cumplimiento aceptable	% de cumplimiento
Álvaro Obregón	245	2	0	0.82

Azcapotzalco	11	7	0	6.31
Benito Juárez	64	5	0	7.81
Coyoacán	145	15	1	11.03
Cuajimalpa	43	0	0	0.00
Cuauhtémoc	64	8	0	12.50
Gustavo A. Madero	229	34	1	15.28
Iztacalco	55	0	0	0.00
Iztapalapa	289	7	0	2.420
La Magdalena Contreras	54	0	0	0.00
Miguel Hidalgo	87	0	0	0.00
Milpa Alta	12	0	0	0.00
Tláhuac	57	0	0	0.00
Tlalpan	169	7	0	4.14
Venustiano Carranza	80	5	0	6.25
Xochimilco	73	8	1	12.33
TOTAL	1777	98	3	

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Consejos Ciudadanos Delegacionales

Los consejos ciudadanos delegacionales “son las instancias de carácter consultivo y de coordinación de los comités y consejos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.” (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015) El grado de cumplimiento midió a través del Índice

de Eficacia que se compone de la cantidad entregada de los documentos básicos, convocatorias y actas y comisiones de trabajo.

En cuanto a las convocatorias y las actas, el Secretario Ejecutivo del órgano de representación ciudadana, le corresponde remitir a la dirección distrital cabecera de la demarcación territorial, copias de las convocatorias para las sesiones del pleno del consejo ciudadano y de las actas de dichas sesiones. Dada la dimensión temporal del informe, el órgano de representación ciudadana debe tener, al menos, tres convocatorias y dos actas de sesiones.

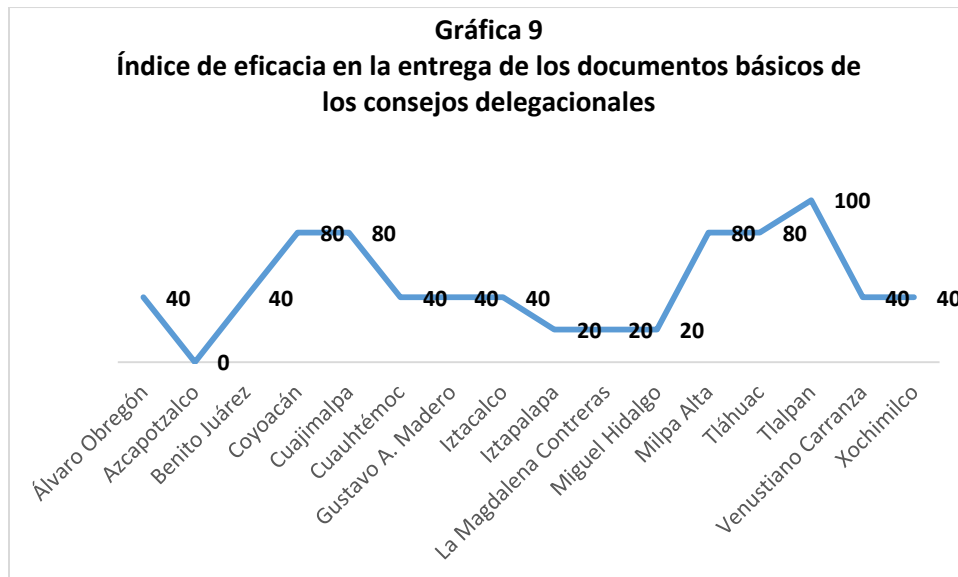
El documento de evaluación muestra los resultados de los 16 Consejos delegacionales, “en este caso destaca el Consejo Ciudadano Delegacional de Tlalpan, ya que fue el único que entregó las tres convocatorias y dos actas que correspondía de acuerdo con el periodo que se informa.” (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

Tabla 8		
Entrega de los documentos básicos de los Consejos Delegacionales		
Consejo delegacional	Convocatorias entregadas	Actas entregadas
Álvaro Obregón	1	1
Azcapotzalco	0	0
Benito Juárez	1	1
Coyoacán	2	2
Cuajimalpa	1	1
Cuauhtémoc	1	1
Gustavo A. Madero	1	1
Iztacalco	1	1

Iztapalapa	1	1
La Magdalena Contreras	1	1
Miguel Hidalgo	0	1
Milpa Alta	2	2
Tláhuac	2	2
Tlalpan	3	3
Venustiano Carranza	2	0
Xochimilco	1	1

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Al analizarlos indicadores puede notarse que, “el porcentaje de cumplimiento de cada órgano de representación ciudadana se observa que un consejo ciudadano tiene 0% de cumplimiento; tres 20%; siete 40%; cuatro 80% y, como fue señalado en el párrafo anterior, sólo uno cumplió con 100% de la entrega de los dos documentos básicos.” (Véase la Gráfica 9) (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)



Comisiones de trabajo

Como parte del trabajo de los Comités y Consejos, deben integrarse ciertas comisiones para el desempeño de funciones, según el documento.

Las comisiones de trabajo por tema, cuando menos, serán ocho: la de seguridad pública, servicios e infraestructura urbana, medio ambiente, transparencia y rendición de cuentas, economía y empleo, vida comunitaria, vivienda y asuntos internos. En tanto, las territoriales serán las que se determinen por el pleno.

La importancia de estas comisiones radica en que son competentes para conocer de la materia que se derive conforme a su denominación, a efecto de proponer, recibir y analizar los asuntos que le sean formulados por el pleno del consejo ciudadano. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

El resultado de la evaluación de las comisiones fue el que se muestra en la tabla 14.

Tabla 14				
Integración de comisiones de trabajo				
Delegación	Con comisiones	Sin Comisiones	Por tema	Otras
Álvaro Obregón		✘	0	0
Azcapotzalco		✘	0	0
Benito Juárez		✘	0	0

Coyoacán		✘	0	0
Cuajimalpa	●		5	4
Cuauhtémoc	●		8	13
Gustavo A. Madero		✘	0	0
Iztacalco	●		8	4
Iztapalapa		✘	0	0
La Magdalena Contreras		✘	0	0
Miguel Hidalgo	●		7	22
Milpa Alta	●		7	0
Tláhuac	●		8	0
Tlalpan	●		8	10
Venustiano Carranza	●		8	3
Xochimilco	●		4	6

Fuente: Informe anual de seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 - 2014

Con base en la información referida, la conformación de comisiones de trabajo obligatorias sólo se realizó en los consejos ciudadanos delegacionales: Cuauhtémoc, Iztaclco, Tláhuac, Tlalpan y Venustiano Carranza.

El informe concluyó que:

La ciudadanía que integra los comités y consejos, no atendió lo establecido en la Ley de Participación en cuanto a entregar a las direcciones distritales, la copia de los documentos que acreditan el cumplimiento de sus atribuciones básicas, lo cual no necesariamente significa que no estén cumpliendo con sus

obligaciones. Sin embargo, al no documentar las acciones realizadas, el Instituto carece de una fuente de datos verificable, a partir de la cual se pueda generar información sobre su desempeño. (IEDF, Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, 2015)

El documento señala que posiblemente la baja calificación del desempeño no refleja necesariamente la realidad, sin embargo, aunque el Instituto de alguna forma disculpa a los comités por no cumplir adecuadamente con los reportes a los Consejos Distritales, no pasa por desapercibido que las malas notas del reporte encienden luces rojas sobre las capacidades de gestión, participación, disposición y funcionamiento.

Análisis sobre la calidad de la deliberación en los Comités.

La solución para la canalización de las demandas de los ciudadanos en la ahora Ciudad de México fue reconocer la composición plural de la ciudad, establecer un nuevo marco normativo (Ley de Participación Ciudadana), instituciones democráticas (IEDF – TEDF) y herramientas de participación ciudadana (Órganos de Representación Ciudadana) que garantizaran la representación de todas las colonias.

Acorde a lo anterior, el diseño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos incorporó la pluralidad al observar el principio de paridad de género y la inclusión de los jóvenes, así como la capacidad de generar acuerdos basados en la negociación, asignando lugares en el comité a las planillas no ganadoras. El artículo 112 de la Ley de Participación Ciudadana señala:

Los aspirantes a integrar el comité deberán registrarse por fórmulas conforme a lo siguiente:

- c) En el registro de la fórmula **se observará el principio de equidad de género**, por lo que no podrán exceder tres integrantes del mismo género. En caso de incumplimiento de tal principio se negará el registro a la fórmula;
- d) **Cada fórmula contará con al menos una persona joven**. En caso de incumplimiento, se negará el registro a la fórmula;
- e) A la fórmula que obtenga **el mayor número de votos en la elección se le otorgarán cinco integrantes** del comité ciudadano, entre ellos al presidente de éste;
- f) A la fórmula que obtenga **el segundo lugar, se le otorgarán dos lugares** en el comité ciudadano, conforme al orden de prelación;
- g) A las fórmulas que obtengan **el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar** dentro del comité, que será ocupado por quien haya sido registrado como presidente de fórmula;
- h) En caso de que en alguna colonia se registre un **empate en primer lugar, el comité se conformará por el presidente, secretario y el primer vocal de cada una de las fórmulas empatadas. Los tres espacios restantes se otorgarán: uno a cada una de las fórmulas que ocupe el segundo, tercero y cuarto lugar**. En este supuesto la presidencia del comité se elegirá en su seno en la primer sesión que celebren;
- i) En caso de que en alguna colonia **solo se registre una fórmula, el comité ciudadano se integrará por cinco miembros**, es decir, la totalidad de la fórmula registrada;
- j) Cuando en alguna colonia se registren **sólo dos fórmulas, a la que obtenga la mayoría de votos se le otorgarán cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente de éste, los restantes cuatro integrantes se le darán a la otra fórmula**;
- k) Si se registran **tres fórmulas, la fórmula ganadora se le otorgarán cinco integrantes al segundo y tercer lugar dos integrantes**;

En cuanto a la labor de promover la participación ciudadana, la dirección de gobierno, la elaboración de políticas públicas o solución de las demandas ciudadanas, la ley le otorgó las siguientes facultades:

- Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia
- Proponer y participar de las decisiones de la asamblea ciudadana

- Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario
- Supervisar el desarrollo y la ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia.
- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana.
- Convocar y presidir las asambleas ciudadanas
- Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública
- Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para atraer temas de su demarcación
- Recibir capacitación, asesoría y educación

Así las cosas, pareciera ser que este modelo de participación ciudadana posee muchas bondades democráticas potenciando la participación y la capacidad institucional de darles cauce a las necesidades ciudadanas. Sin embargo, las virtudes del diseño no se han manifestado en el funcionamiento y en consecuencia, en el cumplimiento de las expectativas que se ciernen sobre sus hombros. Desde nuestra perspectiva el problema se encuentra en la calidad del debate, por ello vale la pena realizar una breve revisión a los modos de debatir expuestos por Josep Aguiló Regla. (Aguiló, 2013)

Desde la perspectiva de Aguiló Regla debatir es argumentar en forma de diálogo. Naturalmente no en todos los diálogos la argumentación tiene el mismo peso. Hay muchos diálogos cuyo sentido gira en torno a dar y quitar razones de defensa, en ese sentido construye cuatro tipos ideales de debate (Aguiló, 2013), estos son:

- Debatir es combatir. Metáfora bélica.
- Debatir es competir. Metáfora deportiva.
- Debatir es explorar y/o diagnosticar. Metáfora médica.

- Debatir es construir. Metáfora constructiva.

El criterio de su clasificación es la variable conflicto/cooperación entre los interlocutores, por lo que “1” representa el nivel de mayor conflicto, “4” representa el mayor nivel de cooperación, siendo “2” y “3” graduaciones con un descenso en la intensidad del conflicto y de la cooperación, en consecuencia, “1” y “2” son formas conflictivas de debate y “3” y “4” formas cooperativas. Cabe señalar que entre “2” y “3” existe un espacio intermedio que no representa un término medio sino más bien, situaciones ambiguas, esto es, relaciones en las que la combinación de elementos de cooperación y de conflicto no permite caracterizar la relación en su conjunto como cooperativa o como conflictiva. A continuación describiremos brevemente cada uno de los tipos ideales de debate desarrollados por Josep Aguiló. (Aguiló, 2013)

- Debatir es combatir. Metáfora bélica. La finalidad de la interlocución es la destrucción, el otro es el enemigo y su destrucción es sinónimo de la propia victoria, de ahí que, los interlocutores que combaten pelean, batallan, contienden, luchan, embisten, para conseguir que el otro quede desorientado, balbuciente, humillado, descalificado, lloroso, desarmado, es decir, derrotado.

Lo característico de este tipo de debate es que no es posible separar el objeto de discusión de los sujetos de la discusión, debido a que el problema central, en realidad, es el otro interlocutor. El objeto de discusión es en muchas ocasiones meramente accesorio y circunstancial.

- Debatir es competir. El juego es ganar-perder. Los objetivos de los interlocutores son incompatibles entre sí debido a que el escenario sigue

siendo el conflicto, aunque la diferencia radica esencialmente en dos puntos. El primero es que quienes compiten se reconocen una legitimidad que se traduce en que el objetivo de los actores es defender una tesis y/o rebatir una tesis opuesta, pero no destruir o descalificar al adversario.

En segundo lugar, el papel que juegan las reglas puesto que “debatir es competir” es una actividad mucho más reglamentada que “debatir es combatir”. Si bien se considera, una guerra sin reglas es concebible; una competición, no. Cabe señalar que las reglas serán formales o informales dependiendo del grado de institucionalización y del contexto en que tenga lugar este tipo de debate, pero en todos estos contextos de debate habrá reglas y los interlocutores estarán atentos al grado de cumplimiento de las mismas.

- Debatir es explorar y/o diagnosticar. El sentido de este tipo de debate es aclarar a los participantes un problema difícil, no resolver un problema que requiera la coordinación entre ellos, así las cosas, una vez aclaradas las cosas, este tipo de debate se extingue. Si la interlocución argumentativa entre los participantes continúa, se transita hacia otra forma de debate, siendo la primera posibilidad transitar a debatir es competir, es decir, competir para conseguir ganar. La otra posibilidad, en términos de debate, es transitar al último tipo ideal, es decir, a debatir es construir.
- Debatir es construir. Se trata de un debate cooperativo que persigue además los principios de productividad (el debate debe ser productivo, provechoso, fructífero, esclarecedor, etc.) y de cooperación (el debate debe ser un juego de ganar-ganar, no de ganar-perder), asimismo, rige también el principio de consenso, en ese sentido, en tanto no hay consenso, no hay solución del problema.

Si se analiza este tipo de debate en términos de poder, el resultado es poco atractivo pues los interlocutores mantienen entre sí tal grado de «necesidad recíproca» (se «necesitan» tanto), que para cada uno de ellos el hecho de que el otro no acepte la solución propuesta constituye una razón para creer que, en realidad, la propuesta no constituye realmente una solución. Aunque este tipo de debate se presta mucho a la idealización, interesa sobre todo situarlo en contextos reales y cotidianos, por eso es fundamental percatarse que cualquier posibilidad de alcanzar tan alto grado de cooperación discursiva depende más de la identidad (la relación) de los sujetos que sobre la naturaleza del problema a resolver.

Aunque el propio Aguiló reconoce que su modelo supone una reducción de la complejidad, no deja de ser útil para nuestro fines. Así, es evidente que la conflictividad en las decisiones de los comités y consejos no es producto de la pluralidad, es decir, de la representación de casi todas las fórmulas que compiten, de la cuestión de género o la inclusión de una persona joven, sino de las reglas del debate. En pocas palabras, la ingeniería no contempló como bien señala Aguiló, el conflicto, la incompatibilidad de los objetivos de los interlocutores.

Para reforzar la idea anterior a continuación retomaremos la Memoria de funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2010 – 2013 (IEDF, Memoria de funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, 2014), debido a que nos ayudará a indagar cual es la relación entre los integrantes, así como las formas de comunicación y percepción del trabajo.

Antes de iniciar cabe señalar que dicha memoria fue realizada debido a que las evaluaciones tenían un carácter estrictamente cualitativo, de ahí que la Comisión de Participación Ciudadana del IEDF, solicitara la elaboración de un estudio de

tipo cualitativo, a fin de recuperar la experiencia en la gestión de la primera generación de comités. Aunque dicha memoria recupera mediante entrevistas la opinión de integrantes de comités, servidores públicos del IEDF y funcionarios delegacionales, únicamente retomaremos la parte que corresponde a los comités debido a que es la que coincide con los fines de este estudio.

Respecto a la integración de los comités, cabe señalar que pese al optimismo participativo y experiencia vinculada a la partición social, se considera que el funcionamiento de los comités requiere una madurez ciudadana. Asimismo, persiste el desencanto respecto a la política o mejor dicho, a la intromisión de los partidos políticos o la influencia que la autoridad tradicional ejerce sobre los integrantes (IEDF, 17-18), la ciudadanía rechaza a los viejos líderes y sus prácticas (IEDF, 19).

En cuanto al funcionamiento de los comités, cobra importancia que la relación entre las personas integrantes de planillas distintas, se encuentra marcada por la indiferencia, la rispidez y la ausencia de consensos que por lo general derivan conflictos irresolubles. En ese sentido, pareciera que la integración de los comités y consejos resulta poco favorable para el buen funcionamiento del órgano pues aparecen los liderazgos sin contrapeso ya que todos son jerárquicamente iguales. Complementariamente, hay casos de egoísmo y protagonismo que dejan al descubierto la rivalidad derivada de la integración de fórmulas antagónicas. Dicha situación trasciende el ámbito personal y conduce a la disfuncionalidad del comité (IEDF, 20).

Aunado a lo anterior, se encuentra el problema de la deserción que es cuando las personas integrantes, simplemente dejan de asistir a las reuniones del comité aunque no se realice el procedimiento formal de renuncia. En situación similar se

encuentran aquellos que no renuncian, no hacen gestión pero otorgan su nombre y firma (IEDF, 21).

En cuanto a la elaboración de documentos diversos para el adecuado funcionamiento y la organización de los trabajos del órgano, se presenta una resistencia a cumplir con dichas actividades, los argumentos van de la pérdida de tiempo, preparación académica, complejidad en los formatos, falta de asesoría o que la autoridad en participación ciudadana no solicite la entrega de los documentos (IEDF, 21).

Respecto a los jóvenes, se tiene prejuicios a su participación por considerarlos irresponsables debido a su edad, sin embargo, pareciera preponderar la visión positiva al señalar que la participación de éstos es más motivada y que prefieren hacerlo por vías distintas diferentes a las institucionalizadas

En términos generales, la valoración de la experiencia es calificada por un lado, como una experiencia gratificante, por que contribuyó a mejorar el ámbito comunitario y ello resultó en reconocimiento social, por otro lado, se tiene una apreciación de desazón y de expectativas no cumplidas. En el caso de ésta última, las razones apuntan a la pérdida de tiempo, conflictos internos irresolubles y la falta de atención de las autoridades a la gestión (IEDF, 37).

Las conclusiones generales de la memoria de funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2010 – 2013, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Conflictividad dentro de los comités y consejos debido a la integración por diferentes fórmulas.
- Deserción ante la imposibilidad de llegar a consensos.
- Los comités y consejos, en su gran mayoría, funcionan sólo con dos o tres de sus integrantes, de nueve totales.
- La realización de sesiones mensuales y asambleas ciudadanas es muy baja.
- Las prácticas clientelares impactaron, en muchos casos, en el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, priorizando los intereses particulares de grupos de poder sobre los de la comunidad.

Derivado de todo lo anterior y a partir de nuestro análisis podemos señalar que en los comités y consejos el tipo de debate que se gesta es el combativo y competitivo, difícilmente se dan las formas cooperativas del debate, prueba de ello es que la relación entre las personas integrantes de planillas distintas, se encuentra marcada por la indiferencia, la rispidez y la ausencia de consensos, asimismo, se hace presente el egoísmo, el protagonismo y la rivalidad. Así, la experiencia señala que efectivamente, no se separa el objeto de discusión de los sujetos de la discusión y los objetivos de los interlocutores son incompatibles.

Pudiera parecer que el bien de la colonia es motivo suficiente para la colaboración y cooperación, sin embargo, ello es una visión demasiado optimista que pasa por alto la intromisión de intereses de actores políticos y liderazgos tradicionales. Asimismo, se pierde de vista que el grado de compromiso hacia las prácticas democráticas depende del provecho que se recibe, de lo contrario se cae en la falta de interés y en consecuencia en la deserción.

Respecto a los argumentos para no cumplir con los reportes - pérdida de tiempo, la necesidad de preparación académica o la complejidad en los formatos, e incluso

que la autoridad en participación ciudadana no solicite la entrega de los documentos – se puede advertir que después de tantos problemas organizacionales llenar un formato no sea una prioridad. De modo que, la baja productividad si es un indicio claro sobre las problemáticas para llegar a acuerdos.

La lección a aprender es que las sociedad no es homogénea y, en consecuencia, requiere mecanismos para llegar a un consenso, de lo contrario, el debate puede tornarse accidentado e incluso violento. Es por ello que debe aceptarse la necesidad de prácticas, no solo de instituciones o reglas, para llegar al consenso. Como se dijo anteriormente, la esencia de la democracia deliberativa es la libertad de los partes para hablar, que los argumentos tengan el mismo peso y la calidad de la debate para tomar decisiones por encima de sus intereses.

En este sentido, proponer una solución es muy arriesgado pero puede advertirse que desde el análisis de Gerhard Lehmbuch, (Lehmbuch, 1988) una estrategia para dirigir el conflicto a través de la cooperación y entendimiento puede ayudar. Asimismo, la adopción de reglas para el debate, mecanismos de colaboración, frenos y contrapesos, desarrollar esfuerzos en conjunto. En síntesis, una tarea en la que pueden ayudar las instituciones pero que también va más allá de las mismas.

Así las cosas, aunque los comités de participación ciudadana se han constituido como un mecanismo para procesar las demandas de sus habitantes a partir de la participación activa en los asuntos y actividades públicas, no se están generando los acuerdos necesarios para llevar a cabo sus fines y, en consecuencia, no se está reforzando el régimen democrático en la Ciudad de México.

En este sentido, uno de los objetivos de esta investigación fue estudiar si generan poder comunicativo y en consecuencia, sí contribuyen con el proceso democratizador y ciudadanizador, formulando relaciones de autoridad compartida y con ello, niveles aceptables de gobernabilidad. Para ello se planteó la siguiente hipótesis: A mayor eficacia y cumplimiento de las obligaciones de los comités, corresponde un mayor número de acuerdos bajo el esquema de democracia deliberativa para desempeñar sus funciones y por tanto la generación de adecuados niveles de gobernabilidad democrática.

La numeralia arroja que del total de los comités sólo el 35% cumplió con la entrega de la documentación que da cuenta de las acciones que realizaron, el 65% restante no lo hizo. En cuanto a la comprobación de la realización de las 12 sesiones de trabajo que les exige la Ley, si tomamos como referencia el número de actas que se remitieron a la Dirección distrital, observamos que de un total de 1777 órganos de representación, sólo 26 cumplieron con el 100% de sus sesiones de trabajo y un total de 1200 no realizaron ninguna

En cuanto a la composición de las coordinaciones de trabajo, los comités y consejos debieron integrar por lo menos cuatro, únicamente cumplió el 24% de los organismos y el 75% restante no lo hizo. En el mismo sentido en lo referente a su obligación de realizar asambleas ciudadanas, en este caso 4, sólo 47 organismos cumplió con comprobar el 100% de sus actividades, 1529, no comprobaron ni una sola, lo que puede llevar a inferir que no se realizaron. Finalmente el informe arroja un Índice Global de Cumplimiento, del total de los organismos evaluados, 0 obtuvieron la categoría sobresaliente, 0 satisfactorio, 3 aceptable, 98 bajo y, 1676 -equivalente al 94.3%- inferior.

Asimismo, la memoria de funcionamiento señala que la gran mayoría de los entrevistados consideran que existe conflictividad dentro de los comités producto

de la integración por diferentes fórmulas. Aunado a lo anterior, existe un grado de importante de deserción producto de los conflictos y la imposibilidad de llegar a consensos. Aunque dicha deserción no sea formal, en la mayoría de los casos sólo dos o tres integrantes hacen funcionar al comité, de modo que el trabajo se desahoga mayormente por el coordinador. La realización de sesiones es muy baja debido a los problemas señalados así como por el desinterés, la falta de mecanismos de difusión, poco apoyo institucional e incluso, al poco interés por transparentar acciones (IEDF, 72).

Del mismo modo, se debe reconocer que es poco común realizar planes y programas de trabajo, pues se reconoce que casi siempre se actúa bajo la lógica de la contingencia o la coyuntura, es decir, los mismos comités reducen su acción y operan basados en la percepción que tienen los integrantes sobre su entorno, pocas veces bajo un diagnóstico (IEDF, 73).

Las prácticas clientelares han tenido un fuerte impacto en el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, priorizando los intereses particulares de grupos de poder sobre los de la comunidad. En ese sentido, algunos comités han entrado a la dinámica de prácticas clientelares, ofreciéndose al mejor postor, conocedores del capital humano que representan.

Por lo anterior, y bajo los resultados ya expuestos de la evaluación de desempeño realizada a los organismos de representación ciudadana, es posible inferir que los consejos y comités de participación ciudadana no cuentan con esquemas eficaces de democracia deliberativa al no reflejarse en acuerdos para la integración eficaz de las sesiones de trabajo, asambleas ciudadanas, coordinaciones de trabajo, comisión de vigilancia y participación en los consejos delegacionales.

Asimismo la poca eficacia de los comités y consejos no permiten una correspondencia con una canalización de la participación ciudadana para generar mayores niveles de gobernabilidad democrática que contribuyan a la consolidación de la democracia en la Ciudad de México.

CONCLUSIONES.

Desde la óptica de Hanna Arent (Pineda, 2015) la vida política es un terreno de opinión, si hay que crear un mundo común y compartido, habrá que contrastar las diferentes opiniones en un diálogo significativo. Así, el poder es producto de la capacidad humana, no de actuar o hacer algo, sino de concertarse con los demás para actuar de común acuerdo con ellos.

Por su parte, el filósofo alemán Jürgen Habermas (Pineda, 2015) profundiza en las ideas Arent, en cuanto a la noción de poder comunicativo, y señala que sólo puede formarse en los espacios públicos no deformados y sólo puede surgir a partir de las estructuras de intersubjetividad no menoscabada de una comunicación no distorsionada, Surge allí donde se produce una formación de la opinión y la voluntad comunes. En ese sentido, la prevención que se debe considerar para determinar las condiciones que hacen posible una democracia deliberativa es que se excluya la violencia como método de resolución de las discrepancias, las negociaciones falsas y la primacía de los poderes sociales o fácticos que hacen prevalecer sus intereses.

Por tanto, deben sumarse condiciones formales o procedimentales que garanticen que se está ante una deliberación que hace posible el entendimiento efectivo que puede ser considerado como la fuente de una decisión política legítima. Esas condiciones son la libertad de las partes, la igualdad de las partes y la fuerza del mejor argumento (Pineda, 2015).

Desde la perspectiva teórica del deliberacionismo los comités ciudadanos ayudan a re-significar la idea del poder como diálogo debido a que democratizan los procesos de toma de decisiones públicas y racionalización social, su lógica se encuentra en nuevos procedimientos para legitimar la toma de decisiones,

creando intereses comunes a todos los miembros de la colonia sobre los cuales se pueda llegar a consensos sociales efectivos.

Son espacios deliberativos toda vez que son colectivos, abiertos y apelan a no estar coaccionados pues son ciudadanos. Las decisiones deben emanar del libre debate a través de representantes electos. Mediante argumentos se deben presentar, analizar y dirimir las interrogantes que ayudan a resolver los problemas de la colectividad a la que se encuentran vinculados.

Parten de la idea básica del bien común, la generación de acuerdos mediante el diálogo y de la exclusión de vicios producto del poder por el poder. Son herramientas que ayudan a recuperar ciudadanía y aprendizaje participativo. En síntesis, son producto de un nuevo modelo de participación ciudadana que presupone un contexto jurídico que hace énfasis en un mayor equilibrio entre la participación y las demandas de los ciudadanos y la capacidad institucional de darles cauce. Sin embargo, enfrentan las dificultades del modelo de democracia basado en la comunicación.

Los problemas de este modelo de participación estriban en cuestiones de espacio y tiempo, gasto para operaciones organizativas, presión en el tiempo y los plazos, problemas en la división del trabajo, contingencia de las capacidades individuales, el tiempo individual del que se dispone, la disponibilidad, el oportunismo, las pasiones y los prejuicios.

Así las cosas, aunque los comités de participación ciudadana se han constituido como un mecanismo para procesar las demandas de sus habitantes a partir de la participación activa en los asuntos y actividades públicas, están enfrentando problemas para llevar a cabo sus fines y, en consecuencia, no ayudan a generar

governabilidad y no se está reforzando el régimen democrático en la Ciudad de México.

La gobernabilidad democrática requiere descansar en un mecanismo en el que se desarrolle la discusión y elaboración de políticas públicas, sin dejar de lado la efectividad y legitimidad. En el caso de los comités es evidente que la discusión y la elaboración de políticas públicas están pasando de alto tanto la efectividad (cuantitativamente un pobre desempeño y cualitativamente un débil empoderamiento), como la legitimidad (elegidos por un 10% de la población).

Asimismo, en los comités impera el debate combativo y competitivo, difícilmente el cooperativo. Es claro que el problema de los comités no es su diseño plural e incluyente sino que se pasó por alto interacciones que no son netamente discursivas.

Tanto el informe de actividades como la memoria de funcionamiento alertan sobre los puntos débiles, estos son: a) conflictividad dentro de los comités y consejos debido a la integración por diferentes fórmulas; b) deserción ante la imposibilidad de llegar a consensos; c) funcionamiento con sólo con dos o tres de sus integrantes; d) muy baja realización de sesiones mensuales y asambleas ciudadanas y e) prácticas clientelares que priorizan los intereses particulares sobre los de la comunidad.

De haberse tenido en cuenta que los comités requieren espacios propicios para deliberar, reglamentaciones internas, incentivos para descargar gastos, disponibilidad de tiempo, así como enfrentar deficiencias formativas, la interacción con partidos políticos, asociaciones de vecinos u autoridades tradicionales, se hubieran tomado medidas para hacer frente a dichas dificultades.

La democracia deliberativa requiere tácticas y dentro de ellas no se encuentra la simple confianza, una estrategia para dirigir el conflicto a través de la cooperación y entendimiento puede ayudar mediante la adopción de reglas para el debate, mecanismos de colaboración, frenos y contrapesos, desarrollar esfuerzos en conjunto de todos los actores.

Así, los comités fueron la puesta en práctica de buenas ideas teóricas sobre participación ciudadana y, en específico, la construcción de canales institucionales por parte del particular sistema político local, en el entendido de crear un mecanismo que garantice niveles de gobernabilidad que lleve a la consolidación democrática. Aunque claro esta sujetas a prueba y error.

Por todo lo anterior, se puede hacer una fuerte crítica pero no se debe desestimar que los comités son innovadores, son parte del difícil camino que ha representado construir ciudadanía y democracia en la capital, es por ello que no se puede echar en saco roto el esfuerzo de los comités ciudadanos y tampoco su suerte como moneda al aire.

Aunque no se realizó una mención detalla existen diversos casos exitosos en lo que el impacto del trabajo fue palpable para toda la colonia y los ciudadanos están dispuestos a repetir la experiencia de formar parte de un comité. Incluso, pese a todas las vicisitudes, la valoración de la experiencia fue calificada como gratificante debido a que se contribuyó a mejorar el ámbito comunitario y favorecedora para el desarrollo de la cultura de la participación ciudadana.

Por último, hoy más que nunca la ciudad requiere afianzar las experiencias, consolidar el régimen democrático y el poder de la participación ciudadana

aprovechando la coyuntura política y la redacción de la Constitución de la Ciudad de México. Aunque el proyecto de presentado por el aún Jefe de Gobierno parece debilitar el papel de los comités, al no refrendar las capacidades que poseen para echar a andar mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito o la gestión, evaluación y control de la función pública, esperemos que los constituyentes hagan suyo el esfuerzo ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiló, J. (2013). Cuatro modos de debatir. DOXA, Cuadernos de filosofía del Derecho, 211-227.

Álvarez, E. (1997) Participación y democracia en la Ciudad de México. México: La Jornada Ediciones - CIICyH

----- (1998). Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México: Acta Sociológica

Bassols, Mario y Corona Rocío. (1993) Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF: Ciudades

Bobbio, N. (2004). Teoria generale della politica. Italia: Einaudi.

Bobbio, N. (2010). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Camou, A. (2001). Gobernabilidad y Democracia. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática - IFE.

Crozier, Huntington y Watanuki. (1975). The Crisis of Democracy: Report on the Governability of democracies on the Trilateral Commission. . New York: New York University Press.

Diario de los debates. (9 de junio de 1995). México.

Elster, J. (2001). La Democracia Deliberativa. Barcelona: Gedisa.

Espinosa, M. (24 de abril de 2014). Historia y Cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el sensueño cívico. *Andamios*, 9-50.

Flores Julia y Meyenberg Yolanda (2000) Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia. México: Instituto Federal Electoral-IIS-UNAM

Gabriel Almond y Sidney Verba. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. USA: Princeton University Press.

Gutiérrez Sergio. (1996) Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978: *El Cotidiano*.

Hernández Carlos. (1994) La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre-abril 1993): *Revista de Estudios Políticos*.

Hernández, R. M. (2001). La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. México: Plaza y Valdés.

Huntington, S. (1997). *El Orden Político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.

IEDF. (2014). Memoria de funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. México: IEDF.

IEDF. (2015). Informe anual de seguimiento a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. México: IEDF.

Lehmbruch, G. (1988). *Segmented Pluralism and Political Strategies in Continental Europe: Internal and external conditions of concordant democracy*. Ensayo presentado en la mesa redonda de la Asociación Internacional de Ciencia Política (págs. 1-2). Turín: Ediciones Prisma.

- Luján, N. (2002). La ley de participación ciudadana del Distrito Federal: las tensiones entre representación y participación. Veredas, 177-200.
- Martínez, Carlos. (1996). ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. México: Océano.
- Merino, M. (2003). La participación ciudadana en la democracia. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática - IFE.
- Molinar Juan y Sánchez A. (1996) "Partidos políticos y cambio institucional en el DF" en la Participación y democracia en la ciudad de México: La Jornada Ediciones - CIICH.
- Néstor Vargas y Manuel A. Galván. (2014). La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas. México: IIJ.
- Partido, O. (2003). La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones. México: IEDF.
- Peschard, J. (2012). La cultura política democrática. México: IFE.
- - - - - (1999) La cultura política del Distrito FEderal después de 1994 en la Participación y democracia en la ciudad de México: La Jornada Ediciones - CIICH.
- Pineda, R. (14 de febrero de 2015). SciELO. Obtenido de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200020
- Ponce, N. L. (2005). Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales. Veredas, 91-112.
- Pratts, J. (2004). Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico. En C. B. Carrillo-Flórez, ¿Democracia con

desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina. Washington DC: BID-UE.

Sánchez, M. C. (2000). La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales. El Cotidiano, 80-91.

_____ (1993). Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México en Dinámica urbana y procesos socio-políticos: UAM-Azcapotzalco-CENVI.

Santillán, J. F. (2003). La democracia como forma de gobierno. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática - IFE.

Sartori, G. (2002). ¿Qué es la democracia? México: Taurus.

Sergio Zermeño, Saúl Gutiérrez y Luis E. López. (2002). La democracia impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal. Revista Mexicana de Sociología, 261-268.

Serna, J. M. (14 de febrero de 2015). Bibliothistorico Jurídicas. Obtenido de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2112/15.pdf>

Villamar, V. (1998) "Participación ciudadana y corporativismo" en La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal. México: Unidad Obrera y Socialista.

Woldenberg, J. (1997) "La reforma política del Distrito Federal en 1993" en Participación y democracia en la ciudad de México. México: La Jornada Ediciones-CIICH de la UNAM.