

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CULTURA
POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL.
ESTUDIO DE CASO: LOS COMITÉS VECINALES
DE LA REGIÓN NORORIENTE DE TLALPAN**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**PRESENTA:
LEÓN TÉLLEZ GODÍNEZ**

ASESOR: MAESTRO VICENTE GODÍNEZ VALENCIA

ABRIL DE 2006



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.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1.	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CULTURA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL	10
1.1. El concepto de cultura política	10
1.1.1. Antecedentes	10
1.1.2. El concepto	11
1.1.3. Los tipos de orientación y los tipos de cultura política	12
1.2. Los elementos de la cultura política en México	13
1.2.1. Cultura política presidencialista y participación ciudadana en la ciudad de México	15
1.2.2. Una definición de la cultura política predominante	17
1.2.3. Una ciudadanía limitada	18
1.3. La discusión teórica sobre la participación ciudadana	19
1.3.1. Los diferentes tipos de participación: ciudadana, institucionalizada, política, social, comunitaria y vecinal	25
1.3.2. El contexto de la participación ciudadana	29
CAPÍTULO 2.	
LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1998	33
2.1. El proceso histórico de la participación ciudadana en la capital del país	33
2.1.1. Los antecedentes legales inmediatos y la nueva ley del 2004, un análisis comparativo	38
2.2. La participación en la elección de representantes vecinales y de legisladores en los años 1999 y 2000, análisis cuantitativo	49
2.3. La crítica a las limitaciones de la Ley de Participación Ciudadana de 1998	52
CAPÍTULO 3.	
LOS COMITÉS VECINALES DE LA ZONA NORORIENTE DE TLALPAN	58
3.1. El ámbito territorial estudiado: zona nororiente de la demarcación territorial de Tlalpan	58
3.2. Los comités vecinales objeto de estudio	61
3.2.1. La experiencia ciudadana, sus actividades y los problemas	67
3.3. Sus propuestas para la participación ciudadana efectiva	71
CONCLUSIONES	73
FUENTES DE CONSULTA	82

ANEXOS	87
—Tabla 1. Unidades territoriales en la zona nororiente de Tlalpan	88
—Tabla 2. Participación electoral en la zona nororiente de Tlalpan	89
—Tabla 3. Colonias de la zona nororiente de Tlalpan	93
—Figura 1. Distrito electoral local del Distrito Federal número 39	94
—Figura 2. Distrito electoral local del Distrito Federal número 40	95
—Figura 3. Mapa de las unidades territoriales de Tlalpan	96
—Figura 4. Mapa de la Delegación Tlalpan	97
—Cuadro comparativo de los instrumentos y órganos de representación y participación ciudadana	98
—Formato del cuestionario	102

INTRODUCCIÓN

En la última década se han creado órganos e instrumentos destinados a institucionalizar la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal. Entre éstos destaca la creación de una figura de representación vecinal, que se integra a través del voto, y que tiene asignadas funciones de intervención en los asuntos relacionados con el desarrollo urbano, la utilización de los espacios públicos, la construcción de infraestructura, la dotación y eficacia de los servicios y el uso del suelo para las actividades de tipo económico.

De 1995 a 1997 esta figura adoptó la forma de consejos ciudadanos en cada una de las 16 delegaciones (para lo que se dividió al Distrito Federal en 365 áreas vecinales);¹ luego se proyectaron para un periodo de 1999 a 2002, los comités vecinales de integración plural (dividiendo el territorio capitalino en 1,352 unidades territoriales);² y una última reforma de la Ley de participación ciudadana (en abril de 2004), crea las asambleas ciudadanas y los comités ciudadanos por unidad territorial, así como un consejo ciudadano para cada una de las 16 demarcaciones territoriales.³

Esta creación de mecanismos de participación, sin embargo, ha tenido una muy escasa aceptación por parte de los habitantes de la Ciudad de México. En 1995, sólo acudió a las urnas poco más del 20 por ciento del total de ciudadanos; y en 1999, sólo el 9.5 por ciento.⁴ Ahora, la renovación de estos organismos está suspendida por acuerdo de la Asamblea Legislativa,⁵ sin que se presente manifestación en demanda que se efectúe el cambio.

¹ Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México, Editorial Océano, 1996, pp. 81 y 127.

² Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005.

³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta oficial del Distrito Federal del 17 de mayo de 2004, artículos 74, 75, 86, 87, 89, 126 y 127.

⁴ Martínez Assad, Carlos, *op. cit.*, páginas 194-195; y en Espinosa, Mario, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” en *Andamios*, número 1, México, Universidad de la Ciudad de México, otoño-invierno, 2004, página 29.

⁵ Acuerdo del 30 de abril de 2005, en el segundo periodo de sesiones del segundo año de la III legislatura.

Por otra parte, los comités vecinales han sido señalados como órganos sin capacidad jurídica y social para cumplir sus funciones.⁶

El propósito de esta tesina es investigar los comités vecinales, desde la perspectiva teórica del estudio de una forma de participación ciudadana institucionalizada, así como desde el análisis empírico a través de la revisión de las actividades de estos organismos de representación vecinal con el estudio de caso en la región nororiente de la demarcación territorial de Tlalpan, y la entrevista con algunos de los integrantes de los comités vecinales.

La zona de estudio tiene características comunes en su población, ritmo, periodo y forma general de desarrollo urbano; definida física y políticamente, con vías internas que la identifican y vinculan con su desarrollo y connotaciones urbanas.

Hay diversos estudios sobre la necesaria participación de los habitantes de la Ciudad de México, en las decisiones de los programas y planes de desarrollo urbano, en la mejora de las condiciones del entorno, en la dotación y calidad de los servicios urbanos; y en relación al reconocimiento de los habitantes como ciudadanos con capacidad legal y social para intervenir en los asuntos públicos haciendo valer sus intereses sociales.

En esos estudios, sin embargo, poco se profundiza en el diseño legal de mecanismos eficientes de mediación y relación entre vecinos y autoridades u órganos de gobierno. Me refiero a los mecanismos o instancias de carácter permanente para la participación de los ciudadanos en los asuntos de la gestión urbana, de la dotación y calidad de los servicios, así como para ser partícipes en las decisiones que impactan su entorno.

En este sentido es necesario desentrañar las causas de la escasa convocatoria de los mecanismos que se han construido tanto en 1995 como en 1999, por mandato de ley, y que han formado parte del entramado institucional para la participación ciudadana. En otros

⁶ Espinosa, Mario, *ibidem*; y Rodríguez Trejo, Julia, “Los comités vecinales como organismos disfuncionales en el Distrito Federal”, tesis de licenciatura en Ciencia política y administración pública, FCPyS, 2003, p. 58.

procesos electorales desarrollados en el Distrito Federal, el ausentismo o abstención no ha alcanzado la magnitud que ha tenido en la elección vecinal.

Por lo que es pertinente efectuar, desde la perspectiva teórica y el análisis empírico, el estudio de la figura institucional del comité vecinal, integrado mediante el voto de los ciudadanos residentes en un ámbito territorial determinado sobre la base de la identidad cultural; una especie de comunidad.⁷ Más aún, cuando las funciones de esta figura de representación, coinciden con las demandas más generalizadas entre los vecinos.⁸

Este análisis del diseño institucional de las formas de participación y representación de los habitantes del Distrito Federal, permitirá tener más elementos para la comprensión de las condiciones que se requieren en el desarrollo de propuestas en esta materia.

Para mí es de gran interés este estudio, pues he seguido la transformación de los mecanismos de participación vecinal, desde la década de los años 70, en los que irrumpió en la ciudad de México, y otras ciudades del país, un movimiento social urbano, demandante de los servicios, de la vivienda y de la creación de espacios de interlocución y negociación con las autoridades.

A lo largo de varios años, he considerado que este movimiento debería llegar a la construcción de mecanismos de intermediación permanentes, consagrados por la ley, para que los habitantes pudieran encausar institucionalmente sus demandas, así como ser actores importantes en la definición de las políticas de desarrollo urbano. Consideré que en ello tendrían gran interés los habitantes de la Ciudad de México. Esta idea también la compartían especialistas en el desarrollo urbano y la participación ciudadana.⁹

⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura; artículos 85 y 86.

⁸ *Op. cit.* artículos 80 y 98.

⁹ *Cfr.* Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000, p. 87; y Emilio Pradilla Cobos en “Comentarios”, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.

Sin embargo, lo que hemos visto va en sentido contrario a esa idea de creciente participación. Como ya se señaló, en la elección de los comités vecinales, el 4 de julio de 1999, se registró un abstencionismo del 90 por ciento. Por lo que cabe efectuar el análisis que nos permitan acercarnos a las respuestas necesarias para una ciudad con más problemas y un futuro incierto, en lo social y lo político.

Para ello en el Capítulo 1 se identifican los elementos sustanciales de los conceptos cultura política y participación ciudadana, se revisa la construcción y contenido de los conceptos cultura política, participación, participación ciudadana, participación ciudadana institucionalizada, participación comunitaria, participación vecinal; así como los conceptos de ciudadanía, autoritarismo, transición política y el relativo al fenómeno político señalado como *clientelismo*.

Se precisa la utilidad del concepto cultura política, como una herramienta con la que se busca explicar la conducta de los habitantes de una determinada región, en relación a las instituciones de participación ciudadana establecidas. Para ello se revisan los enfoques que hacen Jacqueline Peschard, Víctor Manuel Durand Ponte y Mario Espinosa, desde una perspectiva histórica y de procesos de cambio sociales y políticos.

También se abordan los enfoques que diversos autores tienen sobre el concepto participación ciudadana y la participación política, así como sobre otros tipos de participación. Los planteamientos de Mauricio Merino, Alicia Ziccardi, Mario Espinosa y Ricardo Zazueta Villegas, se analizan en este capítulo. Sobre esta base se desarrolla el tema considerando las precisiones que hace este último autor, quien indica que la participación ciudadana “es un proceso histórico y cultural, en su nivel formativo, y un proceso político y jurídico en su nivel instrumental”.¹⁰

Así se efectúa un amplio análisis de la participación ciudadana institucionalizada, aquel tipo de participación que se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentarios de interacción entre gobernantes y gobernados.

¹⁰ Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana*, México, Editorial Porrúa, 2003, página 4.

En el Capítulo 2 se analiza el proceso de creación institucional de las formas de participación ciudadana en el Distrito Federal con la aprobación de las leyes de Participación Ciudadana de 1995, 1998 y 2004, a fin de detallar las características de cada una de las formas de participación ciudadana institucionalizada que contienen. Previamente se presenta un esbozo de las formas de participación ciudadana que antecedieron a estas leyes y las formas restrictivas del régimen político autoritario en que se sustentaron. Me apoyo para esta explicación en los planteamientos de Mario Espinosa, Alicia Ziccardi, Carlos Martínez Assad, Roberto Mellado Hernández y Víctor Manuel Durand Ponte.

Con el ánimo de ilustrar la recepción que han dado los habitantes de la capital a las formas de participación y representación vecinal, se presenta el análisis comparativo –en términos cuantitativos– de participación en los comicios de los comités vecinales en 1999, así como la participación en la elección de integrantes de la Asamblea Legislativa en el proceso del año 2000.

Se analizan las opiniones de diversos autores, como Martínez Assad, Ziccardi, Espinosa Sergio Zermeño, María Ana Portal, acerca de las fallas de la ley de participación ciudadana en lo relativo al diseño institucional, el cálculo político, la realidad corporativa, el clientelismo político y la persistencia de las fuerzas del autoritarismo con arraigo territorial, así como la complejidad urbana y la carencia de una fórmula jurídica que sea acorde con los movimientos sociales y ciudadanos que se generan en la capital y las aspiraciones de los habitantes de la metrópoli

En el Capítulo 3, se analiza el área de estudio, su proceso de desarrollo urbano y los comités vecinales, que ahí se eligieron y la relación que se estableció con el órgano político administrativo como con los vecinos de la zona.

Se puntualiza en las características de la zona de estudio, como una región, dado que se encuentran elementos que permiten identificarla como un área con rasgos comunes, en lo relativo a su población, las características generales en lo social de este conglomerado,

como en el propio desarrollo urbano. Para ello cuenta con la información proveniente de los órganos gubernamentales, en materia de desarrollo social y desarrollo urbano.

Se revisa el proceso de participación en las unidades territoriales, de manera cuantitativa, y se destaca que pese al reducido número de electores que participaron fue significativo el número de ciudadanos que resultaron designados para cumplir las funciones de los comités vecinales. Se busca explicar con apoyo en diversos autores, como Zermeño, Espinosa, Portal, las razones que impidieron a ese amplio grupo de ciudadanos cumplir el objetivo para el que fueron electos.

En este capítulo también se reseñan las opiniones de integrantes de los comités vecinales, que fueron entrevistados tanto en la problemática que enfrentaron desde la integración, en las funciones que tienen como representantes, así como sus observaciones para esta estructura de representación y participación.

Al final se plantean una serie de conclusiones resultado de la investigación y reflexión sobre el tema, que pretenden proponer algunas líneas de acción para ampliar los márgenes de la participación de los habitantes de la Ciudad de México, en asuntos de gran interés, como son la calidad de los servicios urbanos, el mejoramiento del entorno de las áreas de residencia, la seguridad pública; y principalmente los instrumentos de participación para lograr la presencia del ciudadano en las decisiones que inciden en la calidad de vida de los capitalinos, comprendiendo que la democracia no es asunto de unos cuantos sino de todos.

CAPÍTULO 1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CULTURA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

1.1 El concepto de cultura política

1.1.1 Antecedentes

El concepto de cultura política fue acuñado como tal a mediados del siglo XX, por la ciencia política norteamericana. Aunque —apunta Peschard—, “desde los orígenes de la civilización occidental ha existido una preocupación por comprender de qué forma la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su entorno político y de qué manera éstas influyen tanto en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad como en el mantenimiento de las mismas y los procesos de cambio”.¹¹

Sus creadores, de la corriente teórica conductista, buscaban la construcción de unidades de análisis referidas a la conducta humana en el diseño de las ciencias especializadas. Así se podrían explicar las conductas políticas desde la óptica de una forma concreta de organización institucional y elaborar teorías con fundamentación empírica. Este enfoque “inauguró la perspectiva sicocultural para el estudio de los fenómenos políticos”. La importancia teórica de este concepto radica “en que permite penetrar en los supuestos fundamentales que gobiernan las conductas políticas”.¹²

La noción cultura política “fue ideada como un concepto de tipo analítico capaz de enlazar, por un lado las visiones y percepciones sobre la política con su expresión en actitudes políticas, y por otro, la interpretación macrosociológica de la conducta de una comunidad o entidad colectiva”. En ese sentido, enfatiza Peschard, “se trata de un concepto puente”.¹³

Este concepto forma parte del debate acerca de los proceso de transición a la modernidad. Se considera que las sociedades transitarán hacia las formas de los regímenes políticos de

¹¹ Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

¹² *Ibidem*.

¹³ Peschard, Jacqueline, “La cultura política en México”, en Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, página 193.

los países desarrollados occidentales. Por lo que el mismo concepto tiene la función ideológica de “legitimar al modelo de democracia de los países avanzados”, pues nace vinculado a una valoración positiva de la democracia liberal.¹⁴

Este concepto es una herramienta útil en esta investigación, pues se busca explicar la conducta de los habitantes de una determinada área, con relación a las instituciones de participación ciudadana que se establecen a través de la legislación y el acuerdo político entre diversas fuerzas de la política con presencia en el Distrito Federal. Esas mismas instituciones de participación ciudadana, son resultado del proceso de tránsito de una sociedad con un régimen político autoritario a uno democrático.¹⁵

1.1.2 El concepto

Durán Ponte al reseñar su investigación sobre el proceso de cambio del sistema político nacional, indica “concebimos la cultura política como un conjunto de dimensiones: valores, actitudes, ideología, y evaluación que los ciudadanos hacen del sistema político, del régimen, de las distintas instituciones y de ellos mismos como ciudadanos, además de la participación política”. Esas dimensiones, ayudan a comprender las relaciones que existen entre ellas en cada tipo de cultura, sea democrática o autoritaria, permiten conocer cómo se transforman en el tiempo y en su relación con otras dimensiones.

Agrega Durán que la cultura política “supone una relación entre las creencias, las formas de evaluación y la participación. En cada régimen político, en cada sociedad, esa relación es específica, es el producto de la historia de largos periodos durante los cuales se van conformando, sedimentando ciertos valores, formas específicas de ver a la autoridad, de participar o abstenerse de hacerlo”.¹⁶

O bien como la explica Peschard: “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Véase la explicación del régimen autoritario que hace Durand Ponte, Víctor Manuel, en *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI editores, 2004, páginas 47-48.

¹⁶ *Ibidem*, páginas 13-14.

la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política”.¹⁷

En su aplicación como concepto, agrega Peschard, tiene una “pretensión general y nacional. De ahí que se hable de la cultura política del francés, del norteamericano, del mexicano, etc., aunque se reconoce la existencia de subculturas que conviven dentro de la gran cultura política”. Al tiempo que explica la diferencia de este concepto con otros igualmente referidos a elementos subjetivos que guían la interacción de los actores sociales en el campo de las relaciones de poder por su alcance y perdurabilidad, como son la ideología política, la actitud política y el comportamiento político.

La *ideología política* “se refiere a una formulación esencialmente doctrinaria e internamente consistente”, que grupos más o menos pequeños de militantes o seguidores adoptan o promueven. *Actitud política*, “es una variable intermedia entre una opinión (comportamiento verbal) y una conducta (comportamiento activo), y que es una respuesta a una situación dada”. *Comportamiento político*, se refiere “a la conducta objetiva que de alguna manera es expresión de la cultura política”.¹⁸

Asimismo advierte que al ponerse de moda el estudio de la cultura política y al ganar en densidad el concepto, la cultura política mostraría su carácter polisémico, pero impreciso, que lo acercaría a ser un “concepto residual, que es aquél que adopta significados diversos de acuerdo con la utilización concreta que se le dé, es decir que sirve para explicar prácticamente cualquier cosa, pero a costa de su sentido preciso”.¹⁹

1.1.3 Los tipos de orientación y los tipos de cultura política²⁰

Gabriel Almond y Sydney Verba al buscar clasificar las culturas políticas nacionales, desarrollaron una matriz que vincula las orientaciones hacia la política (relaciones y aspectos políticos que son internalizados) con lo que denominaron los objetos políticos

¹⁷ Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Peschard, Jacqueline, “La cultura política en México”, *op. cit.*, página 195.

²⁰ Véase en Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, *op. cit.*, y Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, página 25.

(instituciones, actores y procedimientos políticos). De ahí concluyeron que hay tres grandes tipos de orientaciones: a) la *cognoscitiva*, que se refiere a la información y el conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular; b) la *afectiva*, se refiere a los sentimientos que se tienen sobre el sistema político, que puede ser de apego o rechazo; y c) la *evaluativa*, que se refiere a los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político.

De acuerdo a esta definición de tipos de orientación, cuando sea predominante la cognoscitiva será más democrática la cultura política. Pues así la población tendrá actitudes propositivas y de relación con las instituciones, las que darán respuesta a las demandas de los ciudadanos. Lo que significa: que el ciudadano se sabe miembro de una sociedad, protagonista del devenir político, con capacidad de incidir sobre las decisiones y vigilar su proyección.

La forma en que estas tres dimensiones se combinan y el sentido en que inciden sobre los objetos políticos, constituyen la base de clasificación de los tipos de cultura política que elaboraron Almond y Verba, y que son: a) *parroquial*, en la que los individuos están vagamente conscientes del gobierno central, tienen una visión localista y no se consideran capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política; b) de *súbdito o subordinada*, en la que el ciudadano se asume como receptor de los beneficios o perjuicios producidos por el sistema o el gobierno, está consciente del sistema político nacional pero no se asume como demandante o en la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas, se considera subordinado y no como participante; c) *participativa*, en la que el ciudadano se relaciona como receptor y al mismo tiempo como activo y demandante, exigente, organizado, y está interesado en influir en la formulación de las políticas públicas.

1.2 Los elementos de la cultura política en México

Durand Ponte sostiene, como hipótesis de investigación, que la cultura política de los mexicanos está marcada por la persistencia de los regímenes autoritarios, a lo largo de toda la historia nacional —desde las comunidades prehispánicas, la época colonial y el México

independiente—, por lo que debería mostrar rasgos autoritarios en la mayoría de la población.

Advierte sobre los cambios que se han dado en la nación, por lo que considera se matiza su opinión. Aunque indica que los cambios en la cultura política en relación con las transformaciones en el régimen y el sistema políticos, serán más lentos, debido al largo proceso de formación de los valores, las creencias, actitudes y el correspondiente tiempo para procesar las nuevas condiciones.²¹

Ello porque la cultura política constituye una parte de una cultura general, y de unas condiciones sociales, y porque el sistema político no determina la cultura del individuo, “no existe una relación de determinación o de causalidad mecánica del sistema sobre la cultura política de los ciudadanos. Ésta se conforma en un proceso personal complicado y complejo, en el cual hay influencias sistémicas, pero también reelaboraciones individuales según su experiencia y su razonamiento”.²²

También porque la cultura política tradicional, es funcional al sistema político, y sin haber una profunda crisis de legitimidad, el proceso de transformación de los valores y las actitudes es lento. La cultura política, en el periodo de transición, que se inició desde mediados de los años 70 hasta nuestros días, cambió poco.²³

Robert Scott, tomando como base el modelo de Almond y Verba, en su obra *The Civic Culture*, al analizar los patrones de operación de la política mexicana explica de qué manera valores y creencias muy arraigadas en México son la respuesta de la estabilidad del sistema político, es decir para el funcionamiento y permanencia de las estructuras políticas del país, en la década de los años sesenta.

“Para Scott, lo que hacía posible la permanencia del autoritarismo mexicano era la combinación de una población con valores autoritarios muy arraigados que se expresaban

²¹ Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, página 14.

²² *Ibidem*, página 20.

²³ *Ibidem*, páginas 19 y 27.

en una escasa motivación individual para la participación política, junto a un sistema político con una dosis importante de control político”.²⁴

Indica Peschard que en México persiste una cultura política en la que están arraigadas concepciones y percepciones sobre la manera en que opera la política. “Estas formas de representación de la política se explican por un conjunto de instituciones políticas que se han recreado a lo largo de más de seis décadas, logrando integrar a los mexicanos a su sistema político”.²⁵

Destaca la definición de que el presidencialismo, como forma fundamental del régimen político nacional, es el elemento principal que ha determinado el escaso desarrollo de la democracia en el país.²⁶

1.2.1 Cultura política presidencialista y participación ciudadana en la Ciudad de México

Mario Espinosa en un breve texto sobre la historia de la participación ciudadana en la Ciudad de México, precisa con “la supresión del régimen municipal en 1928, el gobierno de la ciudad capital, bajo la responsabilidad exclusiva del Ejecutivo (federal), no sólo impulsó la creación de un sistemas autoritario y centralista, sino que a la vez instauró una serie de dispositivos de corte patrimonialista que fomentaron la “deidificación de la figura presidencial y la sistemática desacreditación de la acción ciudadana como un mecanismo relevante para la definición y toma de decisiones de carácter público”.²⁷

La legislación que se estableció en 1928, anulando el régimen municipal en la Ciudad de México, al conculcar los derechos políticos, despolitizó la vida política del Distrito Federal, “fundó un sistema hiperpresidencialista en que el ejecutivo se transformó en el origen,

²⁴ Peschard, Jacqueline, “La cultura política en México”, *op. cit.*, página 190.

²⁵ Estos rasgos tradicionales en la cultura política de los mexicanos, se pueden describir en palabras de Peschard, de la siguiente manera: “Las expectativas de los ciudadanos frente a una Presidencia casi omnipotente, cuya capacidad de maniobra depende sólo de la voluntad política; la convicción firme de que para obtener soluciones a los problemas hay que estar cerca del poder; las concepciones arraigadas sobre la escasa fuerza de la ley como norma general aplicable a gobernados y gobernantes por igual; visiones compartidas sobre el adversario político que lo identifican más como alguien al que hay que eliminar, que como aquél con el que se puede convivir en un esquema de pluralidad política”; *ibidem*, páginas 207-208.

²⁶ Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, páginas 40-41.

²⁷ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 31.

catalizador y punto terminal de toda acción política y de todas las decisiones sobre los asuntos públicos; reforzando el arraigo de una cultura presidencialista en donde la acción, la participación individual o colectiva; la sociedad civil o cualquier otra movilización social o política autónoma –que no deviniera del poder presidencial y sus allegados (por muchos años el PRI)— sería desdeñada desde el supuesto semidiosesco de ‘que nada más uno sabe’.²⁸

La cultura política del presidencialismo, agrega Espinosa, “nulificó la importancia de la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas”,²⁹ al hacer depender del ejecutivo federal la acción política, y no en las expectativas y capacidad de maniobra de los ciudadanos ante el poder.

Sin embargo, no hay que descartar que este régimen autoritario desplegó políticas para su legitimación, “que lograron incorporar a amplios sectores sociales organizados dentro del sistema político sin perder por ello su carácter vertical y centralizado, es decir, la legitimidad del régimen capitalino se sustentó también en una cierta *complicidad estructural* por parte de los distintos sectores sociales, quienes al obtener la satisfacción parcial de sus necesidades básicas, prescribieron una posición pasiva en torno a la construcción del quehacer político”.³⁰

Por otra parte Héctor Tejera, cuando presenta su investigación sobre campañas políticas, se refiere a los mecanismos institucionales de representación y atención de la demanda de los ciudadanos en el Distrito Federal, y señala que no hay confianza para esas estructuras por ineficientes o por su limitada capacidad de incidencia en las decisiones gubernamentales.³¹

²⁸ *Ibidem*, página 32.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibid.*, páginas 33. Espinosa denomina a esta forma política, como *paternalista*, que en conjunto con un comportamiento clientelar o corporativo de la población en general, nutrió la cultura presidencialista y fue configurando un comportamiento ciudadano que privilegia la sujeción, la sumisión, antes que la autonomía y la independencia.

³¹ Tejera Gaona, Héctor, *No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba. Cultura ciudadana y campañas políticas en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y Universidad Iberoamericana, 2003, páginas 30-31. Se refiere a los consejos ciudadanos y a los comités vecinales, establecidos por la legislación, y que fueron integrados mediante voto ciudadano en noviembre de 1995 y julio de 1999.

Sin embargo --acota-- en el transcurso de la investigación en el terreno, fue notable la necesidad de estructuras de intermediación entre ciudadanos y gobierno, e indica que los ciudadanos mostraron “no una nueva o vieja cultura política”, sino una cultura de la política donde intentaron establecer relaciones políticas clientelares,³² aquéllas que los estudiosos de la cultura política han mencionado “como propias de la sociedad tradicional mexicana”.

“No buscaron un vínculo diferente con las instituciones gubernamentales, sino usualmente en retornar a relaciones políticas corporativas de añeja tradición en nuestro país”, concluye Tejera en su diagnóstico sobre el tipo de relación política deseada que se registró.³³

1.2.2 Una definición de la cultura política predominante

Lo que nos lleva a la definición que presentó Peschard en el *Coloquio para el análisis de encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, en agosto de 2002, en el Instituto Federal Electoral. Ahí expresó:

Hace cerca de 40 años, inspirado en la tipología del estudio pionero de Almond Verba (*sic*), Robert Scots (*sic*), afirmó que la mayoría de los mexicanos se relacionaban con la política a manera de súbditos, debido a su bajo desempeño sobre la política, el cual se manifestaba en una escasa información sobre la política, bajos niveles de participación y de asociación políticas, alejamiento de los asuntos públicos, sentido de incompetencia para influir en el Gobierno, en fin, desconfianza en las autoridades gubernamentales.³⁴

En esa misma ocasión apuntó que cuando conoció los resultados del Latinobarómetro, que presentó Daniel Zovatto, donde se indica que la “cultura política predominante en América Latina es de súbditos, no de ciudadanos”, se preguntó si en cuatro décadas no habían cambiado “en nada nuestros países en lo que se refiere a las representaciones subjetivas

³² Clientelismo “es aquel estilo político en el cual los políticos ofrecen a cambio de apoyo electoral, legitimación y sostén (consensos), toda clase de recursos públicos o recompensas políticas (...) se pueden definir como transacciones de intercambio de bienes y servicios a cambio del voto y del apoyo político”. Esta definición la hace Rivera Barrios, Juan Luis, en “Clientelismo político en Tijuana, B.C. y Nogales, Son”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000, página 45.

³³ Tejera Gaona, Héctor, *op. cit.*, página 31.

³⁴ Peschard, Jacqueline, “El perfil de la cultura política predominante”, en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública e Instituto Federal Electoral, 2002, páginas 145-152. Versión estenográfica.

acerca de la política”, a pesar de las importantes transformaciones en los campos económico y político.

Agregó que ya podían identificarse cambios en las percepciones y actitudes. “El mexicano hoy es más activo, más consciente de sus derechos, celoso de la defensa de los mismos, se concibe más competente para influir en las decisiones públicas y entiende los beneficios de la colaboración con los demás”³⁵.

En todo caso, en su disertación Peschard apuntó algunos trazos sobre la definición de la cultura política en México.

Los grandes cambios que se han experimentado en el quehacer político de México han generado cambios en las percepciones y actitudes de los ciudadanos en lo que se refiere a su autoapreciación como sujetos.

(...)

Se sienten en su mayoría con capacidad para influir en las decisiones públicas, aunque no necesariamente a través de los cauces legalmente establecidos, ya que su visión del derecho es declaradamente ambigua, porque más de la mitad de la población afirma que si la ley no le parece justa no hay porque ceñirse a ella.

El grueso de los mexicanos no está involucrado con los asuntos políticos, tiene poco interés y escaso sentido de obligación a involucrarse en la vida de la colectividad y prácticamente no participa en asociaciones civiles.

A esta combinación de rasgos participativos, de competencia y eficacia políticas se le suman las características de alejamiento, de cinismo frente a la política, desconfianza frente a las instituciones y escasa disposición a asumirse como sujeto políticamente responsable.

Es por ello que considero, que si podemos hablar de algún perfil predominante de la cultura política en México hoy, es el de una categoría en movimiento, el del súbdito en transición.³⁶

1.2.3 Una ciudadanía limitada

En un análisis histórico, podemos vincular esta definición de *cultura política de súbdito*, al ejercicio de los derechos políticos en México y considerar que el desempeño ciudadano

³⁵ *Ibidem*, página 146.

³⁶ *Ibidem*, página 152. Véase la definición que hace Durand Ponte, quien precisa que la cultura política del súbdito “alude a una relación sólo parcial del actor con el sistema político”, donde “el individuo se asume como receptor de los beneficios o perjuicios producidos por el sistema pero no se concibe a sí mismo como demandante, con derecho a exigir a las autoridades. No es un actor político en el sentido de aquel que considera la política como la forma reflexiva del cambio social, como la voluntad consciente de construir historia. No se trata de un actor político en el sentido propio de la modernidad, donde la política es la autoconciencia de una sociedad y la capacidad para actuar sobre sí misma en la persecución de determinados objetivos de realización futura”, *op. cit.*, páginas 26-27.

estuvo y está sujeto a limitaciones. Limitaciones que provienen de dos ámbitos; uno de las propias restricciones del régimen y del sistema político, y otro de la asimilación o internalización de las reglas del sistema por parte de los ciudadanos.

Esto es que los ciudadanos actúan en un determinado contexto político y sus expectativas de intervenir en los asuntos públicos, están condicionadas a las posibilidades que permite el régimen. Los regímenes autoritarios inhibieron la participación u obstruyeron la intervención ciudadana en los asuntos públicos.³⁷ Como señaló Porfirio Muñoz Ledo, en una entrevista al referirse a la transición política en México y América Latina: “en la región, tantos gobiernos autoritarios, arrojaron una ciudadanía de baja intensidad”.³⁸

De acuerdo con Durand, la ciudadanía para ser plena debe contener al elemento civil, al político y lo social. El elemento civil está compuesto de derechos necesarios a la libertad individual, de tránsito, de prensa, de pensamiento y fe, derecho de propiedad, a realizar contratos y derecho a la justicia; el político, tiene que ver con el derecho a participar en el ejercicio del poder político; y el social, al derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad.³⁹

El incremento de la pobreza, la carencia de autonomía de los tribunales y los controles políticos del régimen, así como una información deficiente sobre la política, como la que recibe la mayoría de la población a través de la televisión,⁴⁰ explican una ciudadanía limitada, inhibida por el poder. En este contexto, los habitantes del país y de la ciudad, se caracterizan por conductas políticas identificadas con la cultura política del súbdito.

1.3 La discusión teórica sobre la participación ciudadana

De acuerdo a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, norma

³⁷ Ver Durand Ponte, *op. cit.*, páginas 39-55. El autor describe al sistema político mexicano como autoritario y señala los elementos que lo constituyen.

³⁸ Renato Dávalos, *La Jornada*, 22 de agosto de 2005, página 8.

³⁹ Durand Ponte, *op. cit.*, páginas 23-25.

⁴⁰ 80 por ciento de las personas encuestadas por el IFE (en 1999) y por la Secretaría de Gobernación (en 2001) recurren a la televisión para informarse de la política, sin que haya garantía de la calidad y que los televidentes sean personas bien informadas. El interés por la política se alimenta de la buena información: 48 por ciento de los encuestados declaró que le interesa poco la política, y 27 por ciento que no le interesa. Véase Peschard, *op. cit.*, página 147.

fundamental de la capital, la organización política y administrativa de la Ciudad, debe considerar entre sus principios estratégicos a la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad, asimismo establece que se promoverá, facilitará y se ejercerá la participación ciudadana, puesto que contribuirá a la solución de los problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad.⁴¹

Cabe, pues, aclarar para los términos de esta investigación, qué es la participación ciudadana, a la que se da tan crucial importancia en la norma fundamental de la capital del país y de la que dice Merino es de cuño reciente, como resultado de la evolución de las formas de representación y de la democracia.⁴²

El término participación, conforme a la acepción del Diccionario de Sociología de Gallino, tiene dos interpretaciones: la fuerte o la débil. La primera, se refiere a la intervención en los centros de gobierno de una colectividad o de una comunidad local de la que se es miembro, o concurrir en las determinaciones, en un plano de relativa igualdad, de los objetivos principales de la vida de la colectividad; en la débil, significa tomar parte en las actividades de un grupo o de una asociación, exista o no la posibilidad de intervenir en las decisiones de mayor relieve.⁴³

Entonces, el concepto participación ciudadana se encuadra en la primera acepción de participación descrita, puesto que de acuerdo a lo que señala Merino, es “el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”.

Merino, a fin de explicar esta importancia, hace un recuento histórico del proceso de construcción de la democracia y de la representación política. Dice que ésta representó la

⁴¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Agenda de la Administración Pública del DF., México, Ediciones Fiscales, 2003; artículos 12, 21 y 22. Publicado en el *Diario oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994, reformado por decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995; 22 de noviembre de 1996; 4 de diciembre de 1997, y 14 de octubre de 1999.

⁴² Merino, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 4, México, Instituto Federal Electoral, 1995

⁴³ Luciano Gallino, *Diccionario de Sociología*, México, Siglo XXI editores, 2001, páginas 681-683.

“forma más acabada de la participación de los ciudadanos”.⁴⁴

Pero, explica –apoyándose en Bobbio—“la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado” y señala que los partidos políticos se han convertido en la causa principal de esa desviación. Por lo que “uno de los problemas teóricos y prácticos de mayor relevancia en las democracias occidentales consiste en evitar que las grandes organizaciones partidistas se desprendan de la vida cotidiana de los ciudadanos”, y de sus problemas, agregaría.⁴⁵

Por eso el tema y los mecanismos participativos, no se entenderían cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado en torno a la representación política. “Según esa crítica, participamos [diría yo: los ciudadanos buscan participar] porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas de una porción de la sociedad” (...) hay participación, porque se busca “*corregir* los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación”.⁴⁶

Merino dice que la participación ciudadana se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos. E indica que aunque algunos especialistas opinan que no es lo mismo la participación política que la participación ciudadana, “cuando los ciudadanos se organizan para influir, de hecho participan en la vida política”.⁴⁷

Por su parte, Alicia Ziccardi señala que la participación ciudadana se distingue de otras formas de participación, como son la participación social, la participación comunitaria y la participación política. Que la participación ciudadana, se refiere a “la relación que existe

⁴⁴ Merino, Mauricio, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”, y con base en Nuria Cunill dice que “la participación ciudadana son diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”.⁴⁸

Ziccardi agrega que la participación ciudadana va más allá del derecho de voto, tiene objetivos y acciones que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía. “Los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales, como es el caso de los derechos urbanos básicos en México”.⁴⁹ Sin embargo esta acepción de la participación ciudadana es limitada.

Por su parte, Mario Espinosa, en su texto sobre la historia y cultura de la participación ciudadana en la Ciudad de México, anota que el término es un concepto usado para referirse a procesos y prácticas sociales de muy diversa índole, que en momentos se ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo. Aunque aclara que se le puede definir “como una forma de expresión y creación de espacios de organización y de disposición de recursos mediante los cuales, los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que son de su interés”, que nos remite a la relación que se establece entre la esfera de lo social y la esfera de lo estatal para la definición, diseño, elaboración, aplicación y evaluación del carácter público de la actividad gubernamental.

Líneas adelante Espinosa indica que la participación ciudadana se distingue de otros tipos de participación, como son la de tipo comunitario, de tipo social y la política. Con relación a esta última, dice que en “vez luchar por el control del poder político, reivindica el carácter público de las decisiones tomadas por ese poder político”.⁵⁰

⁴⁸Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000, páginas 67-68.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Espinosa, Mario, *op. cit.*, páginas 37-38.

Definiciones que aunque aportan elementos para el análisis, dificultan la comprensión puesto que parten negativamente, o sea que por lo que no es el concepto.

Por otro lado Ricardo Zazueta Villegas, abunda en el terreno de este concepto. Primero nos indica que la participación ciudadana “es un proceso histórico y cultural, en su nivel formativo, y un proceso político y jurídico en su nivel instrumental”. El aspecto cualitativo de la participación ciudadana –dice-- se encuentra en su “capacidad de alimentar los procesos sociales, fortalecer los vínculos entre ciudadanos y en orientar sus acciones en torno a una agenda con temas de relevancia comunitaria o pública, antes y más allá de las formas jurídicas que adopte”.⁵¹

Por lo que señala que “toda participación ciudadana es participación política [en coincidencia con Merino], puesto que su fin es el de intervenir en la vida social, sea para realizar acciones de beneficio comunitario, para defender sus intereses y puntos de vista e influir, orientar y/o modificar la toma de decisiones de los órganos de gobierno, o supervisar, ejercer un control moral de los recursos públicos”.⁵² O bien, la intervención en las actividades públicas, aquéllas que realiza el poder público, por parte del interés ciudadano con el propósito de darles orientación, reformar, limitar o hasta suprimirlas.

Al respecto Zazueta apunta que el hecho de que México esté caracterizado como un “país centralista con un discurso federalista”, con un régimen constitucionalmente federalista, administrativamente centralizado y políticamente presidencialista, con vocaciones autoritarias para con sus regiones, constituye un reto significativo para garantizar la participación de la ciudadanía en los asuntos de orden público.

Y precisamente señala que la democracia representativa, en este momento de transición política e institucionalización democrática, ya no es suficiente, ahora se requiere un concepto integral e integrador y desarrollar la participación ciudadana en los asuntos

⁵¹ Zazueta Villegas, Ricardo, *op. cit.*, página 4.

⁵² *Ibidem.*

públicos, dado que la participación ciudadana es un elemento relevante para la consolidación de las instituciones políticas.⁵³

La participación ciudadana se presenta, precisa Zazueta, “como un elemento fundamental para construir un nuevo modelo de mediaciones cuyo fin será el fortalecimiento de la democracia y el sistema democrático representativo”, puesto que se trata de construir una ciudadanía activa, y “por lo tanto de la emergencia del ciudadano como nuevo sujeto político”.

Este autor siguiendo a Norberto Bobbio, dice que al ciudadano que emerge hay que convertirlo en protagonista determinante en la toma de decisiones del cuerpo político social, “mediante la creación de las estructuras jurídicas y funcionales, de carácter horizontal, participativas e incluyentes.⁵⁴

Por lo que para los fines de esta investigación tomamos la definición, que cita Zazueta de Francisco Lliset Borrel, quien precisa participación ciudadana como: “el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública sin integrarse en las estructuras burocráticas [...] El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo: el contenido de su acción no es económico sino político”.⁵⁵

Por último, como lo señalan Zazueta y Mauricio Merino, la participación ciudadana y la representación política están vinculadas. La participación ciudadana no altera la representación política antes bien supone su existencia; esta última corresponde al ámbito

⁵³ Transición política: “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria...”. *Apud* Guillermo O’Donell y Schmitter, Philippe, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, citado por Mellado Hernández, Roberto, en *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, página 28.

⁵⁴ Zazueta, *op. cit.*, página 11.

⁵⁵ El trabajo de Borrel, F. Lliset, es “Iniciativas y colaboración particular”, *El funcionario municipal*, número 213, Ayuntamiento de Madrid, España, 1988, citado por Zazueta, *ibidem*.

institucional del Estado, la primera al ejercicio de de las actividades públicas del gobierno.⁵⁶ O como lo dice Merino, la participación se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.⁵⁷

La participación ciudadana para concretarse requiere de la instrumentación de múltiples mecanismos institucionales que permitirán evitar que los representantes sólo atiendan los mandatos de sus partidos. Estos son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y el derecho de petición; el derecho de revocación del mandato o de reclamación; procedimientos como la audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos.⁵⁸

1.3.1 Los diferentes tipos de participación: ciudadana, institucionalizada, política, social, comunitaria y vecinal

La cultura política predominante en la ciudad de México —y en el país— está relacionada con las distintas formas de participación que existen en la sociedad; las que se analizan en este trabajo con el propósito de ubicar el ámbito específico donde se desarrolla la denominada participación ciudadana, y en particular la participación institucionalizada, que es la materia del presente estudio.

La *participación ciudadana*, como ya se señaló es “el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”,⁵⁹ o la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública.⁶⁰

Por lo que la *participación ciudadana institucionalizada* es aquel tipo de participación que se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentarios de interacción entre gobernantes y gobernados.⁶¹

⁵⁶ *Ibidem*, páginas 13-14.

⁵⁷ Merino, Mauricio, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Borrel, F. Lliset, citado por Zazueta, *ibidem*, página 11.

⁶¹ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 38.

En el caso de esta investigación nos estamos refiriendo específicamente a la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en 1998, que en su artículo 3 señala cuáles son los instrumentos de participación ciudadana. En tanto que en los nueve capítulos del título tercero (que comprende los artículos del 13 al 79) se les define y se precisa la forma en que podrán ser ejercidos por los ciudadanos.⁶²,

Estos instrumentos son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. De acuerdo con la ley citada, son “medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación o rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general”.⁶³

El referéndum y la iniciativa popular, se ubican para su ejercicio en las competencias de la Asamblea Legislativa. En tanto la consulta vecinal, las unidades de quejas y denuncias y la difusión pública, se encuentran en el ámbito del ejecutivo local y/o de la demarcación territorial. La colaboración vecinal, la audiencia pública y los recorridos, son materia para los titulares del órgano político administrativo de la demarcación territorial; y el plebiscito se ubica en ámbito de atención del ejecutivo local.

A este conjunto de instrumentos legales, se agrega el Comité Vecinal, órgano de representación ciudadana, cuya función principal es:

relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de los programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles.⁶⁴

⁶² Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.

⁶³ *Ibidem*, artículo 5, fracción III.

⁶⁴ *Ibidem*, artículos 4 y 80.

Este órgano que además de representar a los vecinos de su unidad territorial, haría gestión de las demandas, promovería las propuestas vecinales, difundiría información de las acciones de gobierno, convocaría a la comunidad para la ejecución de obras y servicios, elaboraría diagnósticos, desarrollaría acciones para la educación cívica, promovería la organización y la participación ciudadanas y la organización democrática.⁶⁵ Esto significa que mediante el procedimiento legislativo se generaba un órgano coadyuvante en el proceso institucional de participación ciudadana.

En el año 2000, cuando ya habían sido integrados los comités vecinales y estaban disponibles los instrumentos de participación ciudadana, Alicia Ziccardi, plantea que es necesario distinguir entre participación ciudadana institucionalizada y participación ciudadana autónoma, además de definir otros tipos de participación como son la social, la política y la comunitaria; de las que dice son distintas a la participación ciudadana, y a las que ésta no reemplaza.⁶⁶

Pues bien, al respecto cabe precisar que de acuerdo a Ziccardi, *la participación ciudadana* se “refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios”, refiriéndose a la gobernabilidad y a la importancia de la forma en que se procesan las demandas ciudadanas.⁶⁷

Asimismo Ziccardi define que la *participación social*, supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos; que la *participación comunitaria*, es de tipo asistencial con actividades propias del mundo de lo no estatal, lo que a mi juicio puede inferirse como las actividades relacionadas con las fiestas tradicionales de los barrios y pueblos, la solidaridad intervecinal o los actos de intercambio entre vecinos o conocidos; y de acuerdo a lo ya expuesto en un apartado previo, distingue a la participación ciudadana de

⁶⁵ *Ibid.*, artículo 98.

⁶⁶ Ziccardi, Alicia, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en *Universidad de México*, número 595, volumen 55, México, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto, 2000, página 47.

⁶⁷ Ziccardi, A., *ibidem*.

la *participación política* pues a ésta la identifica como el ejercicio de voto o de selección de quienes serán los representantes en el Estado y el gobierno.⁶⁸

En esta tesitura, tenemos que la *participación vecinal* es una dimensión sumamente restringida en el marco de la participación. Equiparable con la que hemos definido como participación comunitaria, acotada en la ubicación espacial y por el sitio de residencia. Lo vecinal, en la comprensión de nuestra sociedad, no tiene como contexto la ciudad, o un ámbito territorial extenso, se refiere a lo inmediato, a lo cercano; a los que son contiguos. El ámbito territorial vecinal tiene fronteras difusas,⁶⁹ o límites tenues, desdibujados.⁷⁰ Por lo que la inserción de esta noción en la participación ciudadana contribuyó a una percepción débil en la sociedad, de las instancias así denominadas. En este sentido su inscripción en la legislación no fue determinante para transformar la percepción social y proyectar órganos como instrumentos de la sociedad.

Ziccardi formula la categoría *participación ciudadana autónoma*, a la que identifica con sectores sociales y movimientos reivindicativos, mismos que señala como de comerciantes, profesionales, maestros, padres de familia, vendedores ambulantes, mujeres, discapacitados y jóvenes. En mi criterio, esta acepción puede ser vinculada con la noción de participación social que ella misma plantea. Sobre estos sectores y movimientos dice que en el modelo de participación ciudadana institucionalizada de la ley de participación ciudadana ni en otras esferas se redefine la forma de procesamiento de las demandas que expresan.⁷¹

Al respecto, la Ley de Participación Ciudadana, abre un amplio abanico de posibilidades de participación, que tendrán que ser instrumentadas tanto por los ciudadanos, como por las

⁶⁸ Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, *op. cit.*, página 67.

⁶⁹ Safa, Patricia, “Las identidades locales en las grandes ciudades: ¿Una nueva estrategia para la democracia? Las organizaciones vecinales en la ciudad de México”, en Alicia Ziccardi y Sergio Reyes Luján (coordinadores), *Ciudades latinoamericanas. Modernización y pobreza*. México, UNAM, 1998, página 302.

⁷⁰ Portal, María Ana, “Ciudadanía y participación: encrucijada actual”, en García Canclini, Néstor (coord.) *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés editores, 2004, página 377.

⁷¹ Ziccardi, Alicia, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, *op. cit.*, página 51. *Cfr.* Mellado Hernández quien se refiere a la “participación autónoma” en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación que no es “organizada ni controlada desde el gobierno”, *op. cit.*, página 22.

autoridades y las organizaciones sociales o políticas, puesto que la ley establece pero no actúa por sí. Es el mismo desarrollo de la política la que determinará el sentido y amplitud del uso de los instrumentos de la participación ciudadana.

1.3.2 El contexto de la participación ciudadana

En este sentido resulta importante ubicarse en el debate. Para ello es muy útil la opinión de María Ana Portal, quien al analizar algunas de las contradicciones y problemas que enfrenta la democracia participativa, propone “una forma de comprender la participación ciudadana caracterizándola como un proceso que se construye en el tiempo y no sólo en las urnas, proceso que implica un movimiento que va de abajo hacia arriba, anclado a lo local y en profunda relación y negociación con el poder gubernamental”.⁷²

Ubica dos problemas de difícil solución en la instrumentación de la participación ciudadana. Al primero, lo denomina “paternalismo” y lo define como “ideología política arraigada no sólo en los políticos del viejo régimen priísta, que sustentaron su poder en prácticas ‘caciquiles y clientelares’, sino en la ciudadanía en general y en muchos de los funcionarios de la oposición”.⁷³ Lo que en esta investigación hemos denominado cultura política.

Al respecto María Ana Portal, define que “es una forma de concebir la relación Estado/ciudadano que se comparte ampliamente por la población, y que genera una forma de comprender la *participación ciudadana*” y que tiene dos vertientes: una, la promoción del voto –o sea que se le relaciona con la participación en las elecciones en contraposición al abstencionismo--; la segunda, con la capacidad del ciudadano de expresar lo que piensa, o sea participar en las encuestas de opinión.⁷⁴

El segundo problema que plantea y considera de difícil solución, es la representatividad de los comités vecinales y sus vínculos con otras formas de organización social. “En las delegaciones encontramos registradas cientos de organizaciones de diversa índole, algunas

⁷² Portal, María Ana, *op. cit.*, páginas 367-368.

⁷³ *Ibidem*, página 370.

⁷⁴ *Ibid.*, páginas 370-371. Las cursivas son de la autora.

que operan desde hace décadas, otras de nueva creación, a veces están articuladas a partidos políticos, otras apartidarias, con distintas capacidades de negociación y arraigo popular y con intereses de muy diversa índole: religiosos, económicos, sociales”.⁷⁵

Estas formas de organización precedentes a la Ley de Participación Ciudadana --con sus instrumentos y órganos de representación ciudadana, los comités vecinales--, se yuxtaponen en la realidad social. En la que se imponen los esquemas de participación tradicionales y se dificulta el ejercicio de los instrumentos nuevos para la participación.

“En este contexto, --dice Portal-- los comités vecinales nacen con una fuerza muy limitada que los empuja a construir alianzas donde se reproducen el clientelismo y el autoritarismo que intentaban contrarrestar con su creación,⁷⁶ constituyéndose --cuando bien nos va-- en una suerte de ‘ventanilla de quejas’ de los vecinos”.⁷⁷

Por ello, plantea que es necesario “comprender que la participación ciudadana no puede ser pensada como un punto de partida de la acción política, sino como un punto de llegada, como una meta por alcanzar. Es un proceso que implica un cambio de mirada y una transformación ideológica en la relación gobierno/sociedad civil”.⁷⁸

Comparto muchas de las ideas de María Ana Portal, aunque hay discrepancia en las herramientas conceptuales. Mi interés en esta intrincada discusión, busca precisar que en un proceso de transición como el que vive México, se confunden en el mismo camino las formas de intervención y participación social preexistentes y las que se van construyendo, que unas y otras se mezclan y rechazan, teniendo como base la determinación de los mismos habitantes en general y de los actores políticos, que impulsan determinadas propuestas y acciones.

⁷⁵ *Ibid.*, página 371.

⁷⁶ Véase la opinión de Ziccardi en “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, *op. cit.*, página 51: “...el diseño de participación ciudadana incorporado en la ley tenía como principal objetivo desmantelar las formas de participación corporativas que sustentaron la legitimidad del PRI durante más de setenta años”.

⁷⁷ Portal, María Ana, *op. cit.*, página 372.

⁷⁸ *Ibidem.*

En síntesis, lo que está presente es la construcción de un país con un régimen democrático, con una representación surgida de procesos electivos modernos y una participación ciudadana desarrollada; o el estancamiento de una transición a tres lustros de iniciada.⁷⁹

Para muestra de este complejo proceso, baste citar dos ejemplos que expone Sergio Zermeño, con relación a la ley de participación ciudadana:

1) Los delegados políticos, designados por el gobierno instaurado por el voto ciudadano en 1997, pese a su compromiso democratizador, ‘por la propia inercia cultural y administrativa (...) reprodujeron las prácticas verticales y en cierta forma lideriles, fuertemente arraigadas al patrimonialismo y paternalismo que estaban heredando. Tuvieron que enfrentarse a audiencias públicas masivas animadas por los típicos gestores políticos, trocadores de influencia por apoyo, capaces de mezclar entre sus grupos de acarreados problemas de vivienda, de tenencia de la tierra, de seguridad y así al infinito, en los puntos más diversos de la geografía delegacional’.

2) Otra de esas prácticas verticalistas han sido las giras o recorridos por el territorio delegacional en las que el delegado tiene que hacer frente a una infinidad de demandas de personas y grupos, mal presentadas, mal discutidas, mal jerarquizadas (...) las mismas prácticas se mantuvieron y fueron absorbidas hacia ellas los nuevos equipos administrativos.⁸⁰

Entonces es imprescindible ubicar el contexto en el que se plantean nuevas formas de organización social, las nuevas formas de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este contexto es el de un periodo de transición política, descrito como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, en el que, por un lado está el inicio del proceso de disolución de un régimen autoritario, y del otro, el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.

Por lo que desarrollar la participación ciudadana en los asuntos públicos, es un elemento relevante para la consolidación de las instituciones políticas democráticas. Sólo que este

⁷⁹ Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, página 66.

⁸⁰ Zermeño, Sergio, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, en García Canclini, Néstor (coord.) *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés editores, 2004, página 177. El autor considera que se requería una instancia intermedia entre la autoridad delegacional y los comités vecinales, por la cantidad de estos órganos y de sus integrantes, la que podría efectuar acciones de análisis, ponderación y planteamientos de solución.

asunto tiene que ver con la política, entendida como “la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es nuestros tiempos: el Estado”.⁸¹

O bien, referimos a “aquella actividad específica que se relaciona con la adquisición, la organización, la distribución y el ejercicio del poder. La política representa el conjunto de relaciones entre individuos que luchan por la adquisición de un bien escaso, como lo es el poder”.⁸²

Ello porque la creación de leyes y el diseño institucional de mecanismos de participación se encontrará en tensión con los diversos intereses existentes en la sociedad, imbricados con las prácticas sociales y políticas en ejercicio. Puesto que “lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda: los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serían en el futuro los perdedores y los ganadores. Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios...”.⁸³

⁸¹ Weber, Max, *El político y el científico*, México, Premia editora, 1988, página 7.

⁸² Cisneros, Isidro H., “Política”, en Baca Olamendi, Laura, *et al, Léxico de la política*, México, FLACSO, CONACyT, Fundación Heinri Böll, Fondo de Cultura Económica, 2004.

⁸³ Guillermo O’Donell y Schmitter, Philippe, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, citado por Mellado Hernández, Roberto, *op. cit.*, página 28.

CAPÍTULO 2. LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1998

2.1 El proceso histórico de la participación ciudadana en la capital del país

Luego de la lucha armada de 1910-1917, los derechos políticos de los habitantes de la ciudad capital fueron motivo de debate en el Congreso constituyente. Se discutió si era posible que en el mismo territorio donde residieran los poderes federales podría haber autoridades electas por los habitantes locales.

Es decir, si podrían compartir el territorio cumpliendo cada cual las funciones de su encargo, las autoridades locales y las federales. El ánimo de la guerra y la tradición autoritaria del poder político en México, impidió comprender y aceptar la posibilidad de una convivencia territorial y el desarrollo de las funciones específicas, y el país no pudo dar un paso adelante en los derechos ciudadanos.

A final de cuentas se estableció que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades, pero se determinó que los habitantes tendrían un gobernador designado por el presidente de la República, quien además de nombrarlo lo podría remover libremente.⁸⁴ Se negó a los habitantes de la capital el “sufragio efectivo” (principio que motivó la recién concluida lucha armada) y la igualdad ante la ley, al impedir que los habitantes de la capital del país eligieran a su autoridad.

Pero esa primera determinación, se colmó con la decisión en 1928 de eliminar el sistema de municipios y la anulación de los ayuntamientos en la ciudad capital, a partir de una reforma constitucional promovida por el expresidente Álvaro Obregón, en vísperas de iniciar, vía las reformas legales, su reelección. Lo que era ya un exceso dado que la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, del 13 de abril de 1917, concentraba en el gobernador designado, las más importantes facultades del ejercicio administrativo con lo “que prácticamente quedaba anulado el régimen municipal”.⁸⁵

⁸⁴ *La Constitución del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa editor, 2004, Artículo 73, página 158.

⁸⁵ Mellado Hernández, Roberto, *op. cit.*, páginas 32-33. Las facultades que correspondían al gobernador designado eran: la seguridad pública, la vigilancia de las penitenciarías y cárceles, el cuidado de los servicios

Mario Espinosa llama a la decisión de suprimir la figura municipal en el Distrito Federal, “el inicio de la conspiración del Sistema Político Mexicano contra la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México”. Plantea que esa supresión “marcó el origen de un régimen autoritario en el que se reforzó la centralidad de la figura presidencial; se conculcaron los derechos políticos de sus habitantes; se despolitizó el ejercicio de gobierno de la capital y comenzó el proceso de institucionalización y corporativización de la participación ciudadana”.⁸⁶

Al respecto Durand Ponte, indica que si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que es el producto del acuerdo logrado por las fuerzas revolucionarias en 1917–, se consagran los derechos individuales y se establece la ciudadanía en sus vertientes cívica, política y social, también se establece un sistema político centrado en un presidencialismo fuerte, que dio cobijo a un régimen autoritario centrado en amplias facultades, con las que el ejecutivo avasalló al resto del sistema político y a la sociedad.⁸⁷

La decisión de suprimir los municipios de la capital del país, señala por su parte Espinosa, “tuvo igualmente la intención principal de eliminar la vida política de la ciudad”.⁸⁸ Cuestión que puede explicarse con el análisis que hace Durand, con relación a la imposición del autoritarismo en la vida política del país en la última parte de la década de los años veinte; dice que el marco constitucional presidencialista no era suficiente, se tenían que cumplir otros requisitos: 1) organizar y disciplinar la clase política, imponiendo el mando central sobre los grupos dispersos con base o poder militar; 2) contar con el aval de la población para legitimar el régimen, *controlar la conflictividad social y limitar la pluralidad o competencia política*; y 3) lograr un proceso de institucionalización de la economía que posibilitara la reproducción del sistema político.⁸⁹

hospitalarios, la ejecución de obras públicas, la responsabilidad del censo y las estadísticas, la elaboración del proyecto de presupuesto para la ciudad de México, el mando supremo de la policía, la vigilancia del municipio respecto de sus catastros, y con la aprobación del presidente de la República, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal.

⁸⁶ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 13.

⁸⁷ Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, páginas 39, 40 y 41.

⁸⁸ Espinosa, *ibidem*.

⁸⁹ Durand Ponte, Víctor Manuel, *op. cit.*, página 41. Subrayado mío.

Así tenemos que en la capital del país, luego de la supresión de los municipios, se establecen mecanismos para la participación de los ciudadanos, sumamente limitados y que tienen como función la colaboración o de auxiliar en la administración. Lo que prevaleció, dice Ziccardi, es una forma de gobierno burocrática y autoritaria que, “en los hechos excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos”.⁹⁰

Así se ha tenido como mecanismo para la participación ciudadana diversos instrumentos u órganos, que pueden dividirse por periodos. El primero de 1928 hasta 1976, en el que se constituyen los órganos mediante iniciativa del propio gobierno, desde donde se decide quienes son sus integrantes en representación de los ciudadanos de la capital.

En 1928, se establece que existirán dos tipos de medio de participación: el Consejo consultivo del Departamento del Distrito Federal, integrado por representantes de cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia y trabajadores); así como los consejos consultivos delegacionales. Sus funciones consistieron en “proponer reformas para los reglamentos y medidas para mejorar los servicios públicos, denunciar sus fallas y deficiencias, y revisar la cuenta anual del Departamento del Distrito Federal.”⁹¹

En 1941, se reforma la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se establece que habrá un único Consejo Consultivo de la Ciudad de México, desapareciendo los consejos delegacionales. Se mantiene el esquema de designación por el Jefe del Departamento del Distrito Federal de los integrantes, aunque se reducen sus funciones, sólo podrán opinar sobre asuntos vinculados con los servicios públicos.⁹²

En 1970, con la reforma administrativa del gobierno del Distrito Federal y al crearse 16 demarcaciones territoriales con órganos de gobierno —denominados delegaciones del

⁹⁰ Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal, *op. cit.*, página 69.

⁹¹ Ziccardi, A. “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en Distrito Federal”, *op. cit.*, páginas 47-48; Mellado Hernández, *op. cit.*, páginas 39-40.

⁹² Ziccardi, A. *Ibidem*, página 48.

Departamento del Distrito Federal— se determina que se constituirán Juntas de vecinos, una por cada Delegación, manteniéndose el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Las funciones de estas Juntas de vecinos, cuyos integrantes son igualmente designados por la autoridad local, son informar al delegado y al Consejo consultivo “lo relativo a la operación de los servicios públicos y a los bienes de la comunidad (parques, monumentos, etcétera), así como también promover la colaboración ciudadana”.⁹³

Es hasta 1976, cuando diversos factores acumulados, generan la crisis del sistema político en México⁹⁴, y se abren nuevas formas de participación ciudadana, que parten de reconocer la decisión y voto del habitante de la capital. Así se reforma el artículo 73 constitucional, estableciendo el referéndum y la iniciativa popular, los que no se reglamentaron ni pusieron en práctica, pero fue una señal de nuevos tiempos. En 1979, se emite una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la que se diseñan nuevas formas de participación ciudadana, con órganos llamados de colaboración vecinal y ciudadana.⁹⁵

Estas nuevas formas son los comités y jefes de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. Para su designación se toma en cuenta la participación de los ciudadanos, son estos los que de acuerdo a la ley nombrarán a los integrantes de los órganos. Los vecinos de las manzanas nombrarán a su comité y jefe; los jefes de manzana integrarán su asociación de residentes, los presidentes de estas asociaciones integrarán las juntas de vecinos; y éstos últimos constituirán el Consejo consultivo de la Ciudad de México. Si bien se indica que fueron mecanismos de participación “carentes de verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno”,⁹⁶ se constituyen con una forma de intervención de los habitantes, ya no son designados por el propio gobierno.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Durand Ponte, *op. cit.*, página 66.

⁹⁵ Ziccardi, Alicia, *ibidem*, página 49.

⁹⁶ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 15.

Tenemos luego el ascenso del movimiento social, tanto sindical como urbano popular en la década de los años ochenta, que marca profundamente la vida política. Pocos años antes se había producido una reforma que permitió la inserción de nuevos partidos políticos en el sistema electoral. En 1983, se implantó en estados y municipios de la República el sistema de representación proporcional, renovando la representación política. En 1985, el movimiento que surge con motivo de la acción social ante el terremoto en la ciudad de México, da impulso a la participación de diversas organizaciones y se genera un nuevo ambiente para la participación ciudadana, desde la base social y ya no sólo desde el gobierno.⁹⁷

Es en este contexto de crisis del sistema político mexicano, que muestra sus insuficiencias, ante una presencia política y social nueva, que demanda ser tomada en cuenta en las decisiones de gobierno. Situación que en 1988, mostrará el agotamiento de las formas de la política en el país y que llevará a la transición política, debido a la ruptura de la clase política priísta y a la emergencia del pluralismo político y la competencia por el poder desde referentes distintos a los que habían permanecido por sesenta años. Crece y se consolida el reclamo de diversas fuerzas políticas nacionales y locales, de que se democratice la vida política de la capital, se convierta en entidad con gobierno ejecutivo y legislativo propios, con estructura política municipal, constituidos mediante el voto ciudadano.

Este es el contexto político y social, en el que se sustentarán la legislación de la participación ciudadana, concebida territorialmente y mediante el voto ciudadano, con la intervención de organismos que deberán instrumentar con transparencia los procesos electivos. Tal es el caso de una Ley de Participación Ciudadana, mediante la que se eligieron los consejeros ciudadanos en 1995, como otra, aprobada en 1998, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante la que se eligieron los comités vecinales en 1999. Leyes que se analizan líneas adelante.

⁹⁷ Durand Ponte, *op. cit.*, páginas 76-77.

2.1.1 Los antecedentes legales inmediatos y la nueva ley del 2004, un análisis comparativo

Aquí me referiré a la participación ciudadana institucionalizada, la que se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentados para la interacción entre gobernantes y gobernados, tal como se señaló en un apartado previo; que es entonces la que cuenta con una normatividad sancionada por el órgano legislativo y promulgada por el poder ejecutivo para su acatamiento por el poder y la sociedad.⁹⁸

Es decir la legislación para la participación ciudadana, existente con tal denominación desde 1995, sustituida por otra aprobada en 1998, y nuevamente reformada en 2004.

Esta legislación fue el resultado de la acción ciudadana que demandaba la modificación del estado político de la capital del país y la creación de canales de participación de los habitantes de la ciudad capital en los asuntos públicos.

En 1992, la Jefatura del Departamento del Distrito Federal auspició la instalación de una mesa de concertación con la participación de los partidos políticos, de la que derivaron audiencias públicas en las que se debatieron, entre octubre de 1992 y enero de 1993, cuatro temas: formas de gobierno y derechos ciudadanos; coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal; y procuración y administración de justicia.

En ese marco, en diciembre de ese año, un grupo de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, miembros de los cinco partidos políticos con registro, decidieron a título personal, convocar a una consulta con el fin de conocer la opinión de la

⁹⁸ Yolanda Meyenberg, cita a Peter Hall quien define –dentro del enfoque histórico– a las “instituciones” como “reglas formales, procedimientos de queja y desacuerdo, prácticas de operación generalizada que estructuran las relaciones individuales en las diferentes esferas de la acción humana que incluyen la política y la económica”. O bien, dice que en Sociología, el *institucionalismo* tiende a considerar a las instituciones en un sentido más general e incluye a aquellas que tienen como característica su “intención de guiar el comportamiento humano; a saber: patrones morales, sistemas simbólicos y cognitivos. Las instituciones – agrega– son creaciones sociales, en las que hay una red de relaciones sociales que restringen tanto a las instituciones como a los comportamientos. Véase Meyenberg Leycegui, Yolanda y Herrera Ramos, Mario, en *Las regla y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003, páginas 11 y 13.

ciudadanía sobre la reforma política del Distrito Federal.⁹⁹ Esto era: llevar a la arena pública el debate que efectuaban las representaciones políticas partidistas. La consulta adquirió la forma de un plebiscito acerca de tres temas sustanciales: *a)* si los gobernantes del Distrito Federal deberían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal; *b)* la articulación de un poder legislativo local; y, *c)* la creación del estado 32 en el territorio del Distrito Federal.

Como parte de esta acción se constituyó un consejo de apoyo con la participación de integrantes y representantes de organizaciones civiles, políticas, sociales, religiosas, empresariales, académicas, artísticas e intelectuales, el cual dio una amplia promoción de la consulta, a través de un mecanismo de participación ciudadana autónoma. La consulta se efectuó el domingo 21 de marzo de 1993, con la instalación de 2,481 casillas, y participaron 331, 367 personas. Los resultados mostraron que el cambio del estado político de la ciudad de México era inaplazable.¹⁰⁰

Martínez Assad señala que en el contexto del plebiscito ciudadano, “quedó claro que era necesario abrir las puertas a la democratización de la ciudad de México”, por lo que el jefe del Departamento del Distrito Federal presentó el 16 de abril de 1993 una propuesta que partía de los trabajos de la mesa de concertación, y que se sintetizaba en cuatro puntos:

- I)* facultar a la Asamblea de Representantes como órgano legislativo; *II)* establecimiento de consejos ciudadanos que garanticen la democracia participativa, con atribuciones para participar en decisiones de uso del suelo, supervisión de los presupuestos de las delegaciones y de la operación de los servicios públicos; *III)*

⁹⁹ Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Editorial Océano, 1996, páginas 73-76.

¹⁰⁰ *Ibidem*, páginas 76-78. Con relación a las preguntas que se formularon, los resultados fueron los siguientes:

	SÍ	NO	NULO	ABSTENCIÓN	TOTAL
¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con poder legislativo propio?	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595

mayor autonomía para los delegados e intervención de la Asamblea en su ratificación; IV) elección del jefe de gobierno entre los candidatos del partido con mayor número de asientos en la Asamblea, por el presidente de la República quien lo nombraría.¹⁰¹

Por su parte Mario Espinosa subraya que las reformas constitucionales mencionadas fueron resultado del fuerte impulso del plebiscito ciudadano, que pese a las limitaciones y obstáculos abrió las esclusas de la participación ciudadana. Se marcó —dice— una nueva manera de participar de la sociedad civil capitalina y, sobre todo, se expresó abiertamente el reclamo ciudadano de democratizar el gobierno de la ciudad capital.¹⁰² Pese a los avances, para la participación, el esquema de control político de la capital por el ejecutivo federal continuaba, y sólo se buscó mantener con cierta legitimidad la intervención presidencial en la designación del ejecutivo local. Las modificaciones constitucionales y legales fueron una apertura, en la que la estructura jurídica y política del gobierno capitalino conservó sus rasgos distintivos tradicionales.¹⁰³

Así, en octubre de 1993, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 y 122, modificando las facultades del Congreso y la naturaleza jurídica de la capital del país, en 1994 el poder legislativo federal expide el Estatuto de Gobierno, norma suprema en el Distrito Federal, estableciendo que la Ciudad de México era el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital del país, se le catalogaba como entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran necesarios para el desarrollo de sus funciones.¹⁰⁴

Sin embargo, se determinaba que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión, los cuales los ejercería por sí y a través de los órganos de gobierno capitalino establecidos por la Constitución General. En el caso de la figura del ejecutivo capitalino se establecía una alambicada forma de designarlo, (ya anunciada meses antes por

¹⁰¹ Martínez Assad, *op. cit.*, página 79-80.

¹⁰² Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 23.

¹⁰³ *Ibidem*, páginas 24-25.

¹⁰⁴ Mellado Hernández, Roberto, *op. cit.*, páginas 89-91.

el Regente) mediante la intervención del Senado de la Republica y el Presidente, eligiéndolo de entre los asambleístas, de los diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido con mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes, a la cual el presidente le consultaría sobre el nominado.¹⁰⁵ O sea que la reforma no llegaba muy lejos.¹⁰⁶

En esta misma reforma se establecía en el Estatuto de Gobierno que la organización política y administrativa del Distrito Federal debería atender como principio estratégico, la participación ciudadana, canalizando y conciliando la multiplicidad de intereses que se generaran en la ciudad.¹⁰⁷

En junio de 1995, la Asamblea de Representantes aprueba la Ley de Participación Ciudadana, que remite al Ejecutivo Federal para que fuera decretada para su publicación y observancia.¹⁰⁸ En ella se establecían la figura novedosa de los consejos de ciudadanos y sus funciones, así como las bases de las instancias de la participación ciudadana como son la audiencia y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, así como los recorridos periódicos de los delegados y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional. Con este nuevo ordenamiento, los ciudadanos podrían proponer a los titulares de las delegaciones la adopción de determinados acuerdos, o la realización de actos convenientes para la colectividad que pudieran acordarse mediante la consulta vecinal. Se determinaba que los delegados deberían dar respuesta con prontitud y de manera expedita a las gestiones.¹⁰⁹

La Ley de Participación Ciudadana de junio de 1995, señala en su artículo 1º. Las instancias mediante las cuales se realizará la participación ciudadana en el Distrito Federal, a saber: I) los consejos de ciudadanos, con intervención en la gestión, supervisión,

¹⁰⁵ *Ibidem*, página 91.

¹⁰⁶ Mellado Hernández señala que con la creación de los consejos de ciudadanos por delegación se eludía el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y cabildos en la Ciudad de México, maquillando la respuesta a la demanda ciudadana de contar con órganos de gobierno similares a los de los estados, *op. cit.*, página 104. Véase también Martínez Assad, *op. cit.*, página 83.

¹⁰⁷ Mellado Hernández, *op. cit.*, página 91.

¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 1995, páginas 89 a 112.

¹⁰⁹ Martínez Assad, *op. cit.*, páginas 80-81.

evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno y las leyes; *II*) audiencia pública; *III*) difusión pública; *IV*) colaboración ciudadana; *V*) consulta vecinal; *VI*) quejas y denuncias; *VII*) recorridos periódicos del delegado; y *VIII*) los órganos de representación vecinal de manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Los consejos de ciudadanos, indica la ley, podrían participar en la organización de las instancias a que se refieren las fracciones II a VII señaladas.¹¹⁰ Serían electos por áreas denominadas vecinales, de acuerdo a una proporción de habitantes, con soporte en el último censo nacional de población. Lo que dio como resultado 365 áreas vecinales, por lo que serían esos los consejeros distribuidos en las demarcaciones delegacionales, de acuerdo a sus habitantes.¹¹¹

Con la creación de estos órganos de participación, desaparecieron el Consejo consultivo de la ciudad de México y las juntas de vecinos delegacionales, organismos que cayeron en desuso e ineficacia. Los comités y jefes de manzana y las asociaciones de residentes tuvieron un nuevo acomodo en el entramado institucional de la participación para sobrevivir ante la aparición de nuevos órganos dotados de mayores facultades para actuar en la gestión urbana y la representación.¹¹²

El gobierno federal mostró en esta reforma una de las características de su ejercicio político, mediante el que logró mantener, durante décadas, en vigencia su ejercicio autoritario, sin crisis o conflictos de larga duración. Característica que se desplegó en el manejo político que desarrollaron los representantes gubernamentales, ante los organizadores del plebiscito y fuerzas políticas que demandaban cambios en el estado político de la capital, para que su respuesta, al tiempo de ofrecer modificaciones legales y la apertura de nuevos espacios de participación, mantenía la conducción en lo fundamental,

¹¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 1995, página 89.

¹¹¹ Martínez Assad, *op. cit.*, páginas 127-131, y *Diario Oficial de la Federación*, citado, páginas 96 y 97.

¹¹² Ziccardi, Alicia, "Ciudadanos y vecinos. "La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal", *op. cit.*, página 50, y Martínez Assad, Carlos, "La participación ciudadana", en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

sin perder el control ni generar modificaciones de fondo.

La representación gubernamental atendió así la demanda de un segmento social capitalino que tenía entre sus características una intensa participación en asuntos políticos y sociales, nivel de escolaridad superior al promedio social, con vinculación a sectores nacionales demandantes de apertura político y el apego al estado de derecho; demanda que había hecho con eficacia y gran impacto.¹¹³

Pero su contraparte, la representación política oficial, supo sortear el reclamo, con las formas tradicionales de dominación y astucia política, modificando parte de la estructura política y conservando en gran medida los mecanismos de control. Como resultado de esta situación, se crearon nuevas instancias de representación y participación y se mantuvieron las asociaciones de residentes y los comités de manzana, identificados con la estructura corporativa y clientelar, útiles como plataforma política y de movilización del partido dominante.¹¹⁴

Entonces así se comprende que si bien los consejos de ciudadanos no surgieron de la consulta plebiscitaria, fueron recibidos como un espacio de participación, “que permitiría a los ciudadanos del Distrito Federal recuperar sus derechos para votaren elecciones locales, después de casi setenta años de suspensión de sus derechos electorales”, sin embargo quedaba pendiente la demanda que había sido manifestada de manera apabullante en el plebiscito ciudadano del 21 de marzo de 1993, como lo explica Martínez Assad.¹¹⁵

La conformación de los consejos de ciudadanos “originalmente pensados como la fórmula

¹¹³ Este grupo social escapaba a la lógica del gobierno autoritario del país, pues no aceptaba la negociación de su movimiento de derechos democráticos por concesiones económicas o de espacios públicos..

¹¹⁴ Durand Ponte señala que la articulación de distintos sectores de la sociedad, heterogéneos en el sistema político, fue el gran mérito del partido oficial. “El saber controlar la pluralidad mediante relaciones de dominación específicas y diferenciadas posibilitó mantener la marginación social como reducto de apoyo político incondicional basado en el intercambio simbólico y el mantenimiento de la autoridad tradicional; con el control corporativo de las masas organizadas verticalmente bajo su tutela, privilegiando su adhesión, pero sobre todo integrando a sus crecientes burocracias a la clase política y; finalmente, con una ciudadanía que aumentaba, que mostraba su rechazo, pero que era anulada por el peso de los otros sectores sociales”, *op. cit.*, página 65.

¹¹⁵ Martínez Assad, *op. cit.*, página 83.

promisoria para incentivar la participación ciudadana y, sobre todo, como un efectivo organismo para la fiscalización de las autoridades ejecutivas (en este caso delegacionales)”, no cumplió con tales propósitos. Evidenció que había sido una estrategia “más con la que el sistema político trató de recuperar su legitimidad para continuar gobernando la capital y crear un mecanismo para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli”.¹¹⁶

La novedad efectiva de este proceso fue la consulta mediante una forma plebiscitaria, con una estructura eminentemente ciudadana, desde la promoción, la organización, la consulta, el conteo y la difusión de los resultados. Por ello desde el poder se tuvo que dar respuesta. Por cierto una respuesta limitada, que llevó a una elección de una representación ciudadana, identificada territorialmente y con facultades de gestión, opinión y evaluación de los gobiernos delegacionales.

Una segunda novedad en este proceso fue la constitución de un organismo ciudadano para la organización del proceso de elección de los consejeros ciudadanos, con la participación, sólo con derecho a voz, sin voto de las representaciones partidistas, antecedente de los institutos electorales actuales.¹¹⁷ Aunque la participación de los ciudadanos en ese proceso, efectuado el 12 de noviembre de 1995, fue escasa: con poco más de 20 por ciento, registrándose un abstencionismo muy elevado: 79.32 por ciento. Votaron 1'125,878 ciudadanos de un padrón de 5'44,782.¹¹⁸

Estos consejos de ciudadanos nacieron en medio de un fuerte debate por las aspiraciones ciudadanas y las ofertas limitadas del poder. Y su vida fue breve, del 15 de diciembre de 1995 al mes de agosto de 1997, concluyendo el periodo marcado en el artículo transitorio décimo primero¹¹⁹, desaparecieron pues su existencia breve se marcó en la siguiente etapa de negociación de la reforma política, tanto nacional como del Distrito Federal.

¹¹⁶ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 25.

¹¹⁷ Mellado Hernández, *op. cit.*, página 98.

¹¹⁸ Martínez Assad, *op. cit.*, páginas 191-198; Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 26, quien apunta que en los últimos 25 años era una entidad en la que se registraban niveles altos de votación; Mellado Hernández, *op. cit.*, páginas 103-104, que calcula el costo de cada voto, diciendo que fue un proceso muy caro.

¹¹⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 1995, página 112.

En 1996, se reforma el artículo 122 constitucional, y en noviembre del mismo año se modifica el Estatuto y en la Ley de Participación Ciudadana se suprime toda referencia a los consejos ciudadanos. La reforma constitucional modifica sustancialmente la estructura jurídica y política del Distrito Federal, el gobierno capitalino ya no estaría a cargo de los poderes federales, sino que su conducción y organización, desde entonces sería compartida con los poderes locales: la Asamblea Legislativa, el Tribunal y el Ejecutivo local.¹²⁰

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electa el 6 de julio de 1997, contó entre sus atribuciones legislar en materia de participación ciudadana, por lo que instalándose ésta y con la llegada del nuevo gobierno electo en esa misma ocasión, se desarrollaron debates y foros. En ellos “se partió de un acuerdo básico: era indispensable reformar la Ley de Participación Ciudadana de 1995”, puesto que al ser electos los consejeros ciudadanos mediante una fórmula poblacional de entre treinta mil y cincuenta mil habitantes, integrar un órgano centralizado, se colocaba a gran distancia de la ciudadanía, y no era posible que rindieran cuentas de manera organizada.¹²¹

El 26 de febrero de 1998, se instaló la mesa de central de la reforma política del Distrito Federal, donde se establecieron simultáneamente tres mesas de trabajo, con los siguientes temas: *I)* Ley electoral; *II)* nueva Ley de Participación Ciudadana, y *III)* organización jurídica y política de la capital. Se planteó también hacer coincidir los trabajos y los resultados para lograr la reforma política definitiva del Distrito Federal.¹²² Al respecto Zermeño apunta que al haber supeditado la elaboración de una nueva ley de participación ciudadana, a la negociación global de la reforma política, llevó al retraso de su diseño y expedición, con lo que tuvo que ser aprobada sólo por la fracción del Partido de la Revolución Democrática –que era mayoría–, con un año de retraso¹²³ y “sin el impacto

¹²⁰ Espinosa, Mario, *op. cit.*, páginas 26-27, y Mellado Hernández, Roberto, *op. cit.*, página 106.

¹²¹ Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del DF (1997-2003)”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, página 145.

¹²² Mellado Hernández, *op. cit.*, páginas 108-109.

¹²³ Fue aprobada en la Asamblea legislativa el 26 de noviembre de 1998, sustituyendo la anterior norma de 1995. Martínez Assad, cuestiona que durante un año el Distrito Federal se quedó sin figura de participación ciudadana, mientras se discutían las reformas, “La participación ciudadana”, *op. cit.* página 137.

que hubiera podido tener al inicio de la gestión” del primer gobierno local electo.¹²⁴

Los comités vecinales, fueron la nueva figura de representación y participación ciudadana, que se constituiría mediante votación en unidades territoriales, identificadas con el barrio, la colonia, el pueblo o la unidad habitacional, y que de acuerdo al número de ciudadanos residentes, estarían integrados por un número de siete a quince representantes vecinales. Lo que se realizaría en 1,352 ámbitos de elección en todo el Distrito Federal. La votación que recibieron los candidatos a representantes vecinales fue ínfima. Ahora en su segunda edición la representación vecinal obtenía menor votación: el promedio de ciudadanos participantes fue del 9.3 por ciento, con un abstencionismo del 90 por ciento. La votación total fue de 572, 432, que descontando los votos nulos fue de 512, 346.¹²⁵

Esa participación mostró que nuevamente los órganos propuestos a la ciudadanía para la participación en los asuntos del entorno, no eran atractivos para los habitantes de la capital. Junto con ello se perdió que la nueva Ley de Participación Ciudadana, incorporaba además de esos órganos vecinales de representación, un conjunto de instrumentos para la participación de los ciudadanos.

Estos que ya fueron señalados en un apartado previo son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. De acuerdo con la ley citada, son “medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación o rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general”.¹²⁶

Me refiero a la legislación de participación ciudadana, aprobada en 1998, que en su artículo

¹²⁴ Zermeño, Sergio, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, *op. cit.*, páginas 170-171.

¹²⁵ Mellado Hernández, *op. cit.*, página 113.

¹²⁶ Ley de Participación Ciudadana, aprobada en 1998, artículo 5, fracción III.

3 señala cuáles son los instrumentos de participación ciudadana, y los define en los nueve capítulos del título tercero, artículos del 13 al 79.¹²⁷ En esta Ley de 1998, se incorporan tres instrumentos de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.¹²⁸

Pues bien siendo, ésta la Ley que surgió de los primeros órganos electos en una nueva etapa de la vida institucional y política de la ciudad capital, y que se ha sometido a la prueba de la acción ciudadana, la tercera legislatura de la Asamblea Legislativa ha aprobado en un largo proceso que inició en 2001, una nueva Ley de participación Ciudadana, que modifica los órganos de representación vecinal, incorpora nuevos instrumentos y disminuye los requisitos de porcentaje en la participación ciudadana para hacerlos válidos.

A saber, los instrumentos que establece esta nueva Ley son: *I)* el plebiscito, *II)* el referéndum, *III)* la iniciativa popular, *IV)* la consulta ciudadana, *V)* la colaboración ciudadana, *VI)* la rendición de cuentas, *VII)* la difusión pública, *VIII)* red de contralorías ciudadanas, *IX)* audiencia pública, *X)* recorridos del jefe delegacional; *XI)* asamblea ciudadana.¹²⁹

Los órganos de representación ciudadana en las unidades territoriales son: *I)* comité ciudadano y *II)* consejo ciudadano.¹³⁰

Con relación a los instrumentos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, se mantienen en términos generales idénticos sus contenidos y alcances, con la Ley de 1998, pero se modifica el porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, ya no requiere el 1 por ciento, sino el 0.5 por ciento del padrón para demandar que se active el instrumento demandado para intervenir en la elaboración de leyes o actos del ejecutivo.

¹²⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998.

¹²⁸ Mellado Hernández, *op. cit.*, página 133

¹²⁹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 29 de abril de 2004 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, artículo 2.

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 3°.

Sobre los nuevos instrumentos tenemos la rendición de cuentas, mediante el cual los servidores públicos deberán informar a fin que sean evaluados, esto deberá ser cuando menos una vez al año. Los ciudadanos podrán hacer evaluaciones de esa información en las asambleas ciudadanas. La red de contraloría ciudadana, es un instrumento para que los ciudadanos puedan colaborar en la administración pública para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.¹³¹

La asamblea ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario, así como para la revisión y el seguimiento de los programas y políticas públicas que se desarrollen en la unidad territorial. Deberá reunirse cuando menos tres veces al año. Se integra por los habitantes de esa unidad, quienes tendrán derecho a voz y voto si cuentan con la credencial de elector. Esa asamblea cada tres años tendrá funciones electivas, para nominar el Comité ciudadano, que es el órgano de representación de los habitantes de la unidad territorial.¹³²

Las asambleas se constituirán cuando cuenten con el 0.5 de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la unidad territorial, en caso de no haber esa cantidad de ciudadanos presentes se convocará en una semana y ésta se efectuará con los que asistan, siempre y cuando sean más de nueve personas, que es el número que integra el comité ciudadano.¹³³

Además se constituirá un nuevo órgano que vinculará a los comités ciudadanos de cada delegación, a diferencia de la ley de 1998, éste se denomina Consejo ciudadano, a integrarse con los coordinadores de los comités ciudadanos, que se reunirá cuando menos dos veces al año. Y se le fijan funciones: podrá emitir opiniones sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial de la delegación; informar a las autoridades sobre problemas que afecten a sus representados, proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios.¹³⁴

¹³¹ *Ibidem*, artículos 49 y 57.

¹³² *Ibidem*, artículos 74, 75 y 88.

¹³³ *Ibidem*, artículos 85 bis y 87.

¹³⁴ *Ibidem*, artículos 126, 127, 129 y 135.

Pues bien aquí tenemos una breve descripción de las tres leyes que sobre la participación ciudadana se han emitido en una década, en la que se han intensificado los procesos de transformación de la capital del país y la vida política nacional. En el caso de las dos primeras, la intervención ciudadana usando los instrumentos que le proporciona la legislación ha sido débil y escasa. No se generaliza el uso de los instrumentos, ya sea por que no son los requeridos por la población en su desarrollo ciudadano, o bien no se ha desarrollado una ciudadanía que demande el ejercicio de una amplia gama de derechos.

2.2 La participación en la elección de representantes vecinales y legisladores en los años 1999 y 2000, análisis cuantitativo

En el año de 1999, el 4 de julio, se sometió a votación la representación ciudadana que establecía la Ley de Participación Ciudadana, aprobada el 26 de noviembre del año anterior. En agosto de 1997, había concluido el periodo de los consejos de ciudadanos y se iniciaba una etapa con una representación, con la que se decía se crearían redes de participación horizontal y con mayor eficacia dado que habría identidad surgida de la unidad territorial definida como ámbito de participación.

Fueron casi dos años en que la población no contó con representación. Se buscaba que la población participara y construyera con su voto la nueva representación, que sería plural, funcionaría de manera colegiada y no habría diferencia jerárquica entre los integrantes del comité vecinal.

Pero nuevamente la población desairó la elección. “Fue un desastre. Las casillas lucieron desiertas la mayor parte del día, sin despertar la mínima atención de los capitalinos. La participación electoral fue únicamente de 9.5 por ciento, el abstencionismo de más de 90 por ciento...La delegación donde se verificó mayor participación fue, como en 1995, Cuajimalpa, con 13.72 por ciento, y la menor fue en Cuauhtémoc, con 6.18 por ciento”, apunta Ariel Ruiz Mondragón.¹³⁵

¹³⁵ Ruiz Mondragón, Ariel, “Ciudadanía a medias”, en revista *Etcétera* número 354, de 1999. Véase también Martínez Assad, “La participación ciudadana”, *op. cit.*, página 138.

“El nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir de un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía”, señala Espinosa, al plantear que no sólo se tiene como problema la escasa asistencia a las urnas, sino que los análisis indican que los comités vecinales desde su nacimiento y pasados sus tres años formales de vigencia, son órganos “atomizados”, “mermados”, “divididos” y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales.¹³⁶

En la zona de estudio, la región nororiente de Tlalpan, donde se localizaron 41 unidades territoriales,¹³⁷ la participación ciudadana en la elección del 4 de julio de 1999, fue en promedio del 12.35 por ciento, con un abstencionismo del 87.65 por ciento. De 65 mil 689, personas con posibilidad de votar en la zona, sólo sufragaron 8 mil 4 mil 489 ciudadanos.¹³⁸

Donde se dio la mayor participación en la elección vecinal, fue en la unidad territorial 12-003-01, Arenal Guadalupe-Ex ejido de Huipulco, Ahí el abstencionismo fue del 59.05 por ciento, y la participación del 40.05 por ciento. La población de esa unidad está compuesta por 1,868 personas, el listado nominal (es decir los que pueden participar y cuentan con credencial para votar) son 1,199 personas.¹³⁹ Votaron 491 ciudadanos, de los cuales 334 dieron su sufragio a la planilla número uno.¹⁴⁰

El lugar donde se presentó la tasa más alta de abstención en la elección vecinal, fue en la unidad territorial 12-059-1, Jardines Villa Coapa, que tiene 1, 930 habitantes, con 1,239 personas en la lista nominal, y acudieron a votar 35 ciudadanos, de los cuales 33 le dieron su voto a la planilla uno, que *obtuvo casi triunfo unánime*. Ahí la abstención fue del 97.18

¹³⁶ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 29.

¹³⁷ La unidad territorial es el ámbito que determinó el Instituto Electoral del Distrito Federal para la elección de los Comités vecinales, de acuerdo con los artículos 4 y 80 de la Ley de Participación Ciudadana. Para este tipo de elección, el Código Electoral dispone que se establezcan centros de votación en lugares céntricos y de fácil acceso del barrio, pueblo, colonia, fraccionamiento o unidad habitacional que corresponda.

¹³⁸ Datos obtenidos de: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005 y de Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Tlalpan: “Programa integrado territorial para el desarrollo social”, México, 2001. Véase tabla 1 en la sección de anexos.

¹³⁹ Código Electoral del Distrito Federal, artículos 121 y 124.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

por ciento.¹⁴¹

En cambio, con la elección que se efectuó un año después para diputados locales a fin de integrar la Asamblea Legislativa, órgano de representación con cuatro procesos previos y continuos cambios de denominación y funciones, si bien se presenta el fenómeno del abstencionismo éste es de una dimensión menor.¹⁴²

En 75 secciones, con 139 casillas,¹⁴³ que se ubican en los procesos electorales en esta zona, el promedio de abstencionismo para la figura de diputado local, integrante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue del 22.66 por ciento, con una participación del 77.34 por ciento. De 74 mil 446 con derecho al sufragio, 57 mil 506 lo ejercieron. En el año 2000 esas secciones electorales formaban parte de dos distritos locales, el 39 y el 40. El primero con cabecera en Xochimilco, dado que abarcaba parte del territorio de Tlalpan y de Xochimilco; el otro sólo ocupaba territorio de Tlalpan. Con la reconfiguración de los distritos electorales, todas esas secciones se encuentran ahora en el distrito local 38 con cabecera en Tlalpan.¹⁴⁴

La votación que se expresó entre las dos elecciones resulta muy contrastante, puesto que es la misma población la que tiene derecho a participar y es muy diferente el ejercicio ciudadano. Quizá, en este punto pueda encontrar la opinión que no son comparables, porque son dos universos de registro y procesos de elección diferentes, lo que está en análisis no es la votación, sino la respuesta de los ciudadanos residentes en esa zona y ante la convocatoria para ejercer su derecho al sufragio.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² En 1988 se eligió por primera vez para integrar la Asamblea de Representantes, órgano de atribuciones muy restringidas, elección que se repitió en 1991; luego para 1994, se modifica su denominación pasando a ser legislativa; en 1997 pasa a ser un órgano legislativo como resultado de la reforma política de 1996. Para el 2000 sería la segunda legislatura de la Asamblea.

¹⁴³ De acuerdo al artículo 17 del Código Electoral del Distrito Federal, sección electoral es “la fracción territorial de los distritos electorales para la inscripción de los ciudadanos en el Catálogo General de Electores, Padrón electoral y Listas Nominales de Electores”. Asimismo se indica que “cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500”, y que se constituirán dentro de los límites de las colonias o localidades, siendo la manzana la base geográfica. Las casillas, de acuerdo al artículo 165 de este mismo Código, son el medio que se instala para recibir la votación por cada 750 electores residentes en la sección.

¹⁴⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005. Véanse tabla 2 y figuras 1 y 2, en la sección de Anexos, mapas de los Distritos 39 y 40, Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. cit.*

Y bien la mayor tasa de participación en la elección de la diputación local, se dio en la casilla contigua dos de la sección 4009, donde el abstencionismo fue del 16.11 por ciento, de un listado nominal 509 electores, de los cuales sufragaron 427 ciudadanos, y la abstención de sólo 82 personas. Como contraste esta casilla se encuentra en la unidad territorial Oriental Coapa-Residencial Acoxa, 12-087-1, donde la votación vecinal tuvo un abstencionismo del 92.79 por ciento. Esta unidad territorial tiene 4,667 habitantes, con un listado nominal de 2,996 ciudadanos, de los que sólo 216 acudieron a las urnas, y 70 personas dieron su voto a la planilla uno que fue la triunfante.¹⁴⁵

El caso contrario de la mayor abstención fue en la casilla contigua de la sección 4078, donde votaron 380 ciudadanos, de un listado nominal de 558 electores, y quedaron sin sufragar 178 en la elección de la diputación local, con lo que tenemos una abstencionismo del 31.90 por ciento. Esa casilla de la sección 4078, se encuentra en la unidad territorial 12-051-1, Guadalupe Tlalpan, con 1,695 habitantes, que tiene un listado nominal de 1,088 electores, de los que acudieron a la urna de elección vecinal 324 ciudadanos, de los cuales 192 dieron su voto a la planilla 2 con lo que ganó con poco más del 59 por ciento; ahí la abstención alcanzó el 70.22 por ciento.¹⁴⁶

2.3 La crítica a las limitaciones de la Ley de Participación Ciudadana de 1998

En agosto de 1997 concluyó el periodo previsto para los consejos de ciudadanos, sin que se hubieran renovado de acuerdo a la ley que los creó, pues un año antes, desde las negociaciones para la reforma política, se estableció que se modificarían las figuras de participación y representación ciudadanas en la capital del país. Fue hasta dos años después en 1999, que la ciudad tuvo nuevamente representantes vecinales, con base en la segunda Ley de Participación Ciudadana, aprobada por la Asamblea Legislativa en noviembre de 1998.

A la llegada del primer gobierno electo y la constitución de la Asamblea Legislativa del

¹⁴⁵ Datos obtenidos de: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005 y de Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Tlalpan: “Programa integrado territorial para el desarrollo social”, México, 2001.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

Distrito Federal, primera legislatura, en 1997, se proyectó la reformulación de la Ley de Participación Ciudadana. Y mientras se analizaban las probables reformas, adecuaciones o modificaciones, se dejó sin mecanismos de representación y participación a los ciudadanos, lo que para algunos analistas resultó inexplicable.¹⁴⁷

El nuevo gobierno que había sostenido como lema de campaña la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, promovió una intensa discusión sobre este tema, a fin de generar mecanismos eficaces para la intervención de los ciudadanos e instaló una mesa de trabajo para tal fin en febrero de 1998. Como parte de este proceso de análisis y propuestas, primero se derogaron partes sustanciales de la ley de 1995.¹⁴⁸

La segunda Ley de Participación Ciudadana surge de un largo e intenso periodo de debate y de análisis, tanto de las formas de participación en México y en otras latitudes como del análisis de la situación política. El marco para el diseño institucional de la participación ciudadana fue el periodo de transición de un gobierno designado a un gobierno electo en la capital del país.¹⁴⁹

Para esta investigación resulta pertinente la observación que hace Carlos Martínez Assad cuando analiza la participación ciudadana que se dio con base en la ley del año 1998, e indica que la ocupación territorial en la metrópoli de la Ciudad de México genera una amplia diversidad de las expresiones y movimientos sociales debido a las características que tienen los propios espacios urbanos, situación para lo que no se ha encontrado la formulación jurídica adecuada.

En esta misma tónica Martínez Assad cuestiona que si después de haber surgido espontáneamente la participación ciudadana, se le ha pretendido articular “desde arriba simplemente por la idea estatista de mantener el control y no por una relación con la que sociedad y Estado podrían beneficiarse”.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Martínez Assad, Carlos, “La participación ciudadana”, *op. cit.*, página 137.

¹⁴⁸ Zermeño, S., La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, *op. cit.*, página 165.

¹⁴⁹ *Ibidem*, páginas 164, 165 y 172.

¹⁵⁰ Martínez Assad, Carlos, “La participación ciudadana”, *op. cit.*, página 142.

Luego señala que “quizás el grado de institucionalidad que se le dio a los órganos de participación ciudadana, no logró coincidir con las formas de organización propias de la sociedad asentada en ámbitos urbanos muy diferenciados entre sí”. Dice que la formulación de barrio, pueblo, colonia, unidad habitacional apuntaba probablemente hacia formas de vida de determinados núcleos y en función de esa forma se debería organizar la participación. Pues –agrega-- hasta ahora el marco legal que se ha construido para la participación, no ha sido utilizado, por la carencia de una educación cívica y el ausentismo de los ciudadanos en los procesos de decisión a través del voto.¹⁵¹

Mario Espinosa, al abordar la escasa aceptación de los habitantes de la capital para los comités vecinales, dice que --pese a ser producto de un contexto político distinto—se evidencia que en el “rediseño” institucional del modelo de participación ciudadana no se plantearon nuevas condiciones para su despliegue y consolidación, ni se logró erradicar las formas de participación corporativistas y clientelares.

Mellado Hernández apunta que el propósito de crear redes horizontales de participación,¹⁵² a través de la constitución de comités vecinales, electos desde los barrios, pueblos, unidades habitacionales y colonias, con la cercanía de los propios vecinos, no prosperó, ya que desde su propia integración estos organismos vecinales se encontraron mermados, divididos y atomizados.¹⁵³

Zermeño, por su parte, critica que para la elaboración de la ley de participación ciudadana se haya dejado pasar el tiempo, así como la forma de integración que se determinó para los comités vecinales. En la primera cuestión dice que al haber ligado la elaboración de esta ley al progreso de la reforma política general, se desaprovechó el impulso del arribo de un gobierno electo en la capital del país. En la segunda, cuestiona el diseño órganos de representación dispersos y sumamente numerosos, sin estructuras intermedias ni

¹⁵¹ *Ibidem*, página 143.

¹⁵² Mellado Hernández, Roberto, *op. cit.*, página 110.

¹⁵³ Espinosa, Mario, *op. cit.*, páginas 29 y 30.

mecanismos de mediación, análisis y elaboración de propuestas.¹⁵⁴

Cuestiona la carencia de una visión de descentralización de la administración y la política, que no se hayan definido formas de participación escalonadas que permitirían procesar las demandas y aspiraciones ciudadanas, a lo que llama “un piso intermedio por debajo de la Delegación política y por encima del propio comité vecinal”.

Para ello tiene una explicación de corte político: se prefirió la dispersión de esos representantes y órganos de participación ante el riesgo que la oposición priísta utilizara esa estructura –con base en su experiencia y arraigo territorial-- para minar el desempeño de los delegados designados por el jefe de gobierno, que carecían de la legitimidad del voto para ocupar el cargo.¹⁵⁵

Durante los debates previos a la aprobación de la ley de participación ciudadana, los legisladores locales del Partido Revolucionario Institucional reclamaban que no se constituyera una estructura que permitiera constituir una “representación colectiva a nivel de delegación”. Pues se consideraba que esa estructura podría ser una plataforma para su despliegue político, en las condiciones de oposición minoritaria que se habían convertido en la capital, ante el arrasador triunfo del Partido de la Revolución Democrática, que había ganado en 38 distritos electorales, de un total de 40, la representación legislativa, además de la Jefatura de Gobierno con el 42 por ciento de la votación.¹⁵⁶

En este análisis hay que distinguir entre la materia de operación de los comités vecinales, de la ausencia de los ciudadanos para su integración. La pregunta esencial es por qué la ciudadanía no participa para la constitución de los órganos de representación y participación ciudadana.

Como ya se ha planteado en el diseño institucional propiamente hay elementos que inhiben,

¹⁵⁴ Zermeño, S., La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, *op. cit.*, página 146.

¹⁵⁵ *Ibidem*, páginas 168 y 172. Fue hasta el año 2000 que se eligió mediante el sufragio a los titulares de los órganos políticos administrativos de las delegaciones.

¹⁵⁶ Mellado Hernández cita las palabras de la diputada local del PRI, María Angélica Luna Parra: “No estamos de acuerdo (...) con que la representación ciudadana sea fragmentada colonia por colonia, asignándoles funciones que se reducen a hacer gestiones, diagnósticos y propuestas...”, *op. cit.*, página 117.

además de la persistencia de una cultura tradicional o de súbdito, en que el habitante de la ciudad es receptor de la acción gubernamental y no se dispone a intervenir, además de que la complejidad de una sociedad urbana requiere de una estructura y mecanismos de participación acordes a la complejidad de su estructura y la diversidad de identidades e intereses que contienen los habitantes de la capital.

Esta última cuestión se anotó en el programa de gobierno del Distrito Federal, para el periodo 2000-2006, de la siguiente manera: “la democracia participativa no puede restringirse a los comités vecinales. La legislación vigente reconoce un solo tipo de identidad: la de vecino” e ignora prácticamente otras vinculadas con el lugar de trabajo, el género, la edad, los intereses colectivos en función de actividades y aficiones particulares, entre otras.

Y precisa: “cada habitante de la Ciudad de México es portador de diversas identidades, a veces más fuertes que la que proviene de su lugar de residencia”.¹⁵⁷

Al respecto, en este programa se indica que para fortalecer la participación ciudadana se ha promover y enriquecer todas las formas en que se da, facilitando “la participación social no institucionalizada”, garantizando su autonomía, estableciendo mecanismos institucionales de comunicación y colaboración con toda la pluralidad y diversidad de organizaciones que actúan en la ciudad, “a nivel central, como delegacional y vecinal”. Puntualiza este programa gubernamental: No se trata de “reglamentar”.¹⁵⁸

Entonces tenemos que en la elaboración de esta ley de participación ciudadana, aprobada en 1998, no se atendió a la diversidad de identidades y formas de participación propias de una urbe compleja, donde hay mezcla de atraso y modernidad, donde persiste el corporativismo

¹⁵⁷ Programa de gobierno del Distrito Federal 2000-2006 (Programa general de desarrollo del Distrito Federal), Ciudad de México, 5 de diciembre del 2000, página 49.

¹⁵⁸ *Ibidem*, página 50. Antes de hacer esta precisión con respecto a la reglamentación, se evalúa la situación de los comités vecinales, se dice que: son los organismos creados por mandato de ley, “pero en la actualidad enfrentan dificultades en su integración y funcionamiento. Hay con frecuencia un predominio del coordinador, lo que impide que actúen como órganos colegiados. Sus atribuciones son restringidas, poco claras y carecen de recursos para el desempeño de sus funciones. La división territorial con la que fueron integrados no cumple los requisitos establecidos por la ley de salvaguardar la representación de identidades y de la diversidad de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional”.

y el clientelismo en la participación política, pero donde también hay sectores dinámicos que impulsan la vida política hacia la democratización de las relaciones políticas y sociales y a la transformación democrática de las instituciones políticas y las leyes.

Esta ley se elaboró sin que profundizara en el análisis del diverso uso del espacio urbano, propio de una región metropolitana, con una gran disposición a la movilidad en la que sus habitantes son usuarios múltiples.

Se incurrió en la coyuntura, dejando de lado que se requería el diseño de un proyecto de participación para el largo plazo, comprendido en un proceso de transformación de las estructuras y las prácticas sociales. Además que se confundió legalidad y legitimidad.¹⁵⁹ Las fuerzas políticas que recibieron el encargo del gobierno en la capital del país, tenían que promover nuevas prácticas y producir una legislación que ampliara y potenciara la aspiración ciudadana, para ello habían recibido el amplio respaldo de la población.¹⁶⁰ En cambio se produjo una legislación alejada de las expectativas sociales, sometida al cálculo político de corto plazo,¹⁶¹ que no convenció ni ofreció alternativas de participación a amplios sectores, sólo fue el espacio de promoción de grupos tradicionales en la gestión urbana. Su calificación estuvo en las urnas.¹⁶²

¹⁵⁹ Legalidad se refiere a la adecuación de los actos de autoridad a un conjunto de disposiciones legales, en tanto legitimidad se refiere al sustento de un determinado poder político, y en el caso del ejecutivo y representantes del legislativo local habían sido electos con un gran respaldo, muestra evidente del camino de transformaciones que habría que emprender y esperaban los habitantes de la capital. *Apud*, Pedro Salazar Ugarte, “Legalidad” en Baca Olamendi, Laura, *et al*, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, CONACYT, FLACSO, Fundación Heinrich Boll, 2000, página 389.

¹⁶⁰ En los hechos, esta legislación de participación ciudadana, recibió un severo cuestionamiento social en sus fundamentos y oferta. Al emitir esta opinión comparto el punto de vista que sostiene Alejandro Portes, con relación al necesario cuestionamiento de las estructuras existentes del poder y “de todas las suposiciones cómodas que sostienen diferentes grupos e instituciones acerca de lo que son y lo que deberían ser sus metas...La sociología siempre se ha inclinado a cuestionar los aspectos ‘superficiales’ de los fenómenos sociales”. Véase “La sociología en el continente: convergencias pretéritas y una nueva agenda de alcance medio”, en *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre de 2004, páginas 448-449.

¹⁶¹ Ziccardi apunta que con esta ley se pretendió reducir a los grupos clientelares tradicionales que eran base de anteriormente partido predominante, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, *op. cit.*

¹⁶² Con relación a la opinión que aquí expreso, me apoyo en el punto de vista de Alejandro Portes, con relación a la tarea del sociólogo. Al respecto dice: “mientras que un cientista político se fijaría en el proceso formal que conduce a la aprobación de cierta ley y supondría que ésta va lograr el efecto pretendido, un sociólogo vería de inmediato el conjunto de fuerzas que afectaría la aplicación de dicha ley y que podría tener consecuencias muy diversas a las pretendidas originalmente”, *ibidem*, página 449.

CAPÍTULO 3. LOS COMITÉS VECINALES DE LA ZONA NORORIENTE DE TLALPAN

3.1 El ámbito territorial estudiado: zona nororiente de la demarcación territorial de Tlalpan

La zona del estudio se encuentra en Tlalpan, demarcación ubicada al suroeste del Distrito Federal.¹⁶³

Tlalpan tiene 589 mil 434 habitantes, está dividida administrativamente en cinco zonas; tiene 147 unidades territoriales. El área de estudio es parte de la Zona 2 de Tlalpan, conocida como Villa Coapa, que tiene 44 unidades territoriales, 63 colonias, 29 fraccionamientos y 22 unidades habitacionales.¹⁶⁴ Ocupa la quinta parte del territorio del Distrito Federal y forma parte del sector metropolitano sur, junto con Coyoacán, Magdalena Contreras, Xochimilco y Milpa Alta. Su superficie es de 30, 449 hectáreas; de éstas el 16.4 por ciento es suelo urbano (5,023 hectáreas) y el 83.6 por ciento es suelo de conservación (25,426 hectáreas). El suelo urbano se encuentra al norte de la demarcación; en tanto al de conservación se le localiza hacia el sur.

Tlalpan, desde la década de los años sesenta, fue una zona con atracción para el crecimiento poblacional, y tuvo un papel trascendental en el desarrollo urbano como alternativa inmobiliaria. De 1980 a 1995, en esta demarcación se registró una elevada atracción migratoria por el dinamismo de su mercado inmobiliario. Entre 1980 y 1990, tiene la tasa migratoria más elevada (con el 2.25) en comparación con sus vecinas del sur: Tláhuac (1.76), Xochimilco (1.01) y Magdalena Contreras (0.09).¹⁶⁵

¹⁶³ Véase figura 3, en la sección de Anexos: mapa de Tlalpan, Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. cit.*

¹⁶⁴ Morales Noble, Roberto, “Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. op cit.*, página 432. Las otras zonas son: 1. Centro de Tlalpan, 3. Padierna-Miguel Hidalgo, 4. Ajusco Medio y 5. Pueblos rurales.

¹⁶⁵ “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Tlalpan”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 10 de abril de 1997, páginas 213, 214 y 218.

La zona del estudio¹⁶⁶ se encuentra al norte y oriente de la demarcación. Colinda con la Delegación Coyoacán al norte y poniente, y al oriente con la Delegación Xochimilco. Las avenidas que circundan la zona son Calzada del Hueso, Canal Nacional, Periférico Sur, Viaducto Tlalpan y El Bordo. Aquí se localizan 41 unidades territoriales y 55 colonias y unidades habitacionales que forman parte de la Zona administrativa 2 de la Delegación Tlalpan, con 102 mil 328 habitantes.¹⁶⁷

Esta zona puede ser identificada por sus características comunes, como su población, su ritmo, periodo y forma general de desarrollo urbano; la zona está delimitada física y políticamente, tiene vías internas que la identifican y se vinculan con su desarrollo y connotaciones urbanas.¹⁶⁸

El Programa de desarrollo urbano para Tlalpan indica que en esta región (Villa Coapa), en la década de los años setenta, se empiezan a desarrollar conjuntos habitacionales de interés medio y residenciales con la ubicación de servicios, equipamientos e infraestructura suficientes. Asimismo, para los años 1980-1995, Tlalpan logra “su consolidación como una delegación de servicios, principalmente en la zona de Coapa, donde se concentran tiendas departamentales, centros educativos y grandes zonas de vivienda unifamiliar y plurifamiliar”.

¹⁶⁶ “El término región (área, zona) se refiere a un espacio definido que presenta ciertas características ecológicas distintivas”, resultado de la actividad humana, y por ende, como sujeto a los “condicionantes históricos y sociales del hombre que imprime su sello en el paisaje”. *Apud* en Guillermo de la Peña, *Herederos de promesas. Agricultura, política y ritual en los altos de Morelos*, México, Ediciones de La Casa Chata, CIESAS-INAH, 1980, página 31.

¹⁶⁷ Véase figura 4, Mapa de infraestructura para el transporte de la Delegación Tlalpan., Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Tlalpan, Distrito Federal, cuaderno estadístico delegacional*, edición 1998, página 11; Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*, *op. cit.*; Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Tlalpan: “Programa integrado territorial para el desarrollo social”, *op. cit.* En la sección de Anexos se encuentra la tabla 3 de colonias y unidades habitacionales.

¹⁶⁸ Manuel Castells, al plantearse teóricamente algunos problemas, dice que “el término urbanizaciones se refiere al *mismo tiempo* tanto a la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y poblaciones en un espacio restringido, como a la existencia y difusión de un particular sistema cultural, la cultura urbana”; y agrega: “en el seno de esta problemática, la noción ideológica de urbanización se refiere al *proceso* a través del cual una proporción significativamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes desde el punto de vista interno, y en relación de articulación jerarquizada (red urbana)”. Véase *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI editores, 1988, páginas 25-26.

A esta zona de Coapa, la define el programa de desarrollo urbano como zona de traza reticular, habitacional, comercial, con todos los servicios de infraestructura, concentra equipamiento educativo, de salud, de recreación con cobertura para una amplia área.¹⁶⁹ Coapa, es así, la zona de mayor consolidación urbana, ahí se concentran grandes consorcios, establecimientos mercantiles de diversos tamaños y centros educativos de todos los niveles.¹⁷⁰

Con relación a la calidad de vida en esa zona, tenemos que en la zona de estudio de las 41 unidades territoriales que la forman se registró, en el año 2001, sólo una con alta marginación, 5 con media marginación, 4 con baja y las otras 31 con muy baja marginación.¹⁷¹ Mientras que en todo Tlalpan hay 33 unidades territoriales con 190 mil 138 habitantes, que se consideran de muy alto grado de marginación; otras 24 de alta marginación, con 150 mil 313 habitantes; 18 con 53 mil 794 habitantes que tienen marginación media; 15 unidades con 54 mil 163 habitantes son clasificadas de marginación baja; y 57 unidades territoriales con 132 mil 513 habitantes, de marginación muy baja.¹⁷²

El Programa de desarrollo urbano de Tlalpan del año 1997, indica que las zonas con habitantes de más bajos ingresos se encuentran al poniente y al sur –en los Pedregales de Padierna y en los poblados rurales. En tanto que las características de la región en estudio es una zona con fuerte desarrollo urbano, vialidades primarias a las que se ha asignado potencial para el desarrollo económico y el asentamiento de importantes instituciones de carácter regional.¹⁷³

¹⁶⁹ “Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Tlalpan”, *op. cit.* página 217 y 232.

¹⁷⁰ Véase María Ana Portal, “Territorio, historia, identidad y vivencia urbana en un barrio, un pueblo y una unidad habitacional de Tlalpan, Distrito Federal”, en Portal, María Ana (coordinadora), *Vivir la diversidad. Identidades y cultura en dos contextos urbanos de México*, México, UAM-CONACyT, 2001, páginas 25 y 26.

¹⁷¹ Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Tlalpan: “Programa integrado territorial para el desarrollo social”, México, 2001. Véase también tabla 1 en la sección de Anexos.

¹⁷² 5°. Informe, Gobierno del Distrito Federal, Anexo estadístico, “Programa integrado territorial”, *Cuadro 1.17, Población y grados de marginación por unidad territorial*, Septiembre de 2005, página 67.

¹⁷³ Zermeño apunta que Coapa se desarrolló como un espacio de clases medias, en algunas áreas con bastantes recursos, al que se fueron allegando unidades habitacionales de INFONAVIT, FOVISSTE, prestigiosas instituciones educativas en todos los niveles, importantes centros comerciales y algunos macro laboratorios. Véase Zermeño, Sergio, *et al.*, “Parte I. La democracia impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal” y “Parte II. Asociativismo vecinal: entre la atomización y el verticalismo”, en Jaime Castillo Palma, *et al.* (coordinadores), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Universidad Autónoma de Puebla, 2001, página 160.

Por otra parte, cabe destacar las características que apunta Morales Noble con relación a la participación en la población en esta zona, dice al respecto: “en la zona de los pueblos, por ejemplo los usos y costumbres colectivos y la democracia directa favorecen la participación ciudadana. En contraste, en Villa Coapa, la participación se centra en la gestión individual y la democracia representativa”.¹⁷⁴ Son personas de clase media –agrega—con formas incipientes de acción colectiva, con práctica desarrollada en el ejercicio de la votación.¹⁷⁵

Pues bien esta es la zona de estudio: sectores medios, sólo se registra una unidad territorial con marginalidad alta; colonias con traza urbana consolidada y una amplia presencia de empresas de diverso tipo que imprimen dinamismo económico a la zona; así como la preferencia y práctica de la participación a través de la representación.

3.2 Los comités vecinales objeto de estudio

Tlalpan, fue dividido en 147 unidades territoriales, donde se elegirían sus respectivos comités vecinales. En la zona de estudio se localizan 41 unidades territoriales, donde del total de los habitantes, en 1999, se encontraban en el listado nominal 65 mil 689, con derecho a participar en la elección vecinal, donde ejercieron el voto 8 mil 489 ciudadanos en 35 unidades territoriales, que son las siguientes:

	Unidad territorial	Denominación	Listado nominal	Votación total	Integrantes del comité vecinal
1	12-002-1	Arboledas del Sur	2,376	547	9
2	12-003-1	Arenal Guadalupe Ex ejido Huipulco	1,199	491	7
3	12-005-1	Belisario Domínguez	1,034	143	7
4	12-019-1	Conjunto INFONAVIT Cuemanco	1,375	213	7
5	12-028-1	De Vergel y Coapa	1,281	199	7
6	12-040-1	Floresta Coyoacán-Prados Coapa	1,305	278	7
7	12-041-1	Fraccionamiento Chimalli	917	92	7
8	12-046-1	Fraccionamiento Rancho Los Colorines	995	137	7
9	12-048-1	Fraccionamiento Gabriel Ramos Millán	1,203	35	7
10	12-051-1	Guadalupe Tlalpan	1,088	324	7
11	12-052-1	Hacienda Coapa	676	49	7
12	12-053-1	Hacienda San Juan	1,415	411	7
13	12-059-1	Jardines Villa Coapa	1,239	35	7
14	12-063-1	Las Hadas-Residencial Coapa	2,187	327	8
15	12-064-1	Villa Lázaro Cárdenas	1,296	270	7

¹⁷⁴ Morales Noble, Roberto, “Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal”, *op cit.*, página 433.

¹⁷⁵ *Ibidem*, página 437.

	Unidad territorial	Denominación	Listado nominal	Votación total	Integrantes del comité vecinal
16	12-070-1	Lotería-Tenorios FOVISSTE	1,191	243	7
17	12-079-1	Misiones Tlalpan	1,169	248	7
18	12-081-1	Narciso Mendoza Manzana 6	3,016	173	10
19	12-082-1	Narciso Mendoza Manzana 7	2,685	260	9
20	12-083-1	Narciso Mendoza Manzana 1	7,052	1181	15
21	12-084-1	Narciso Mendoza súper Manzana 3	4,140	606	11
22	12-087-1	Oriental Coapa-Residencial Acoypa	2,996	216	10
23	12-099-1	Prado Coapa 2a Sección	1,127	100	7
24	12-103-1	Real del Sur	1,024	73	7
25	12-104-1	Residencial Villa Coapa	2,222	314	8
26	12-108-1	San Bartolo Chico Coapa	718	151	7
27	12-123-1	Tenorios INFONAVIT I	919	135	7
28	12-124-1	Tenorios INFONAVIT II	860	69	7
29	12-137-1	Unidad Habitacional Sauzales Cebadales	2,638	225	9
30	12-140-1	Vergel de Coyoacán	983	90	7
31	12-141-1	Vergel del Sur	1,245	44	7
32	12-142-1	Villa Cuemanco	1,282	285	7
33	12-143-1	Villa del Puente	1,564	118	8
34	12-144-1	Villa Royale	611	62	7
35	12-145-1	Prado Coapa 3ª. sección	2,401	345	9
Totales:			65, 689	8, 489	274

Donde no hubo elección fue en las siguientes unidades territoriales:

	Unidad territorial	Denominación	Listado nominal	Votación total
1	12-020-1	Conjunto Urbano Coapa	1,296	0
2	12-049-1	Granjas Coapa Magisterial	1,129	0
3	12-050-1	Granjas Coapa Oriente-Rinconada Coapa	1,017	0
4	12-105-1	Rinconada Coapa primera sección	1,431	0
5	12-132-1	Tres Fuentes	852	0
6	12-134-1	U.H Hueso Periférico	535	0

El 4 de julio de 1999, se eligieron 274 ciudadanos para constituir los comités vecinales en la región nororiente de Tlalpan. Órganos de representación y participación ciudadana que se integraron en relación al número de electores registrados en la lista nominal de cada unidad territorial. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, los comités vecinales

tienen un mínimo de 7 integrantes y un máximo de 15 con base en la cantidad de ciudadanos residentes en cada unidad territorial.¹⁷⁶

Estos 274 vecinos son un gran número de participantes en el ejercicio de la representación vecinal, y en el marco de la norma mediante la que se constituían los comités eran la expresión de los habitantes en su pluralidad y arraigo territorial.

Aunque de acuerdo a la opinión de Zermeño, ese número implicaba una gran dificultad en la atención, operación y gestión, pues señala que “estas magnitudes, por experiencia, hacen inoperante cualquier organismo que se proponga trabajar con todos esos comités”.¹⁷⁷

Por otra parte Espinosa dice que este nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir de un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía,¹⁷⁸ evidenciada por la escasa asistencia a las urnas, lo que se ve en la tabla anterior, al comparar el número de ciudadanos enlistados y el de los que ejercieron su voto.¹⁷⁹

Espinosa plantea además que los comités vecinales surgieron como órganos “atomizados”, “mermados”, “divididos” y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales.¹⁸⁰

Estos organismos pese a su gran número de integrantes y pluralidad, no pudieron transitar a la construcción de instancias de coordinación, a la elaboración de diagnósticos comunes de las áreas que representaban, pese a que compartían la problemática de la región, tampoco pudieron generar un referente de la participación ciudadana o de promoción de la organización democrática de los ciudadanos, como lo señalaba la Ley que los constituyó.¹⁸¹

¹⁷⁶ Ley de Participación Ciudadana de 1998, artículo 87: “A cada comité vecinal le corresponderá un número de integrantes que consistirá entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral”.

¹⁷⁷ Zermeño, Sergio, *et al, op. cit.*, página 100.

¹⁷⁸ Espinosa, Mario, *op. cit.*, página 29.

¹⁷⁹ Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. cit.*

¹⁸⁰ Espinosa, Mario, *ibidem*.

¹⁸¹ Artículos 98, 100, 104, 110 y 111 de la Ley de Participación Ciudadana de 1998.

Es adecuado recordar el planteamiento de Carlos Martínez Assad, presentado en páginas previas: “quizás el grado de institucionalidad que se le dio a los órganos de participación ciudadana, no logró coincidir con las formas de organización propias de la sociedad asentada en ámbitos urbanos muy diferenciados entre sí”.¹⁸² Apunta que probablemente la formulación referida al barrio, el pueblo, la colonia, la unidad habitacional tendría que haber sido interpretada como una forma de vida diferenciada y que debió atenderse en la constitución de sus formas de participación.

Martínez Assad agrega que “realmente no ha sido utilizado” todo el marco legal que se les otorgó a los comités vecinales para intervenir en problemas de seguridad, salud, vivienda, defensa del medio ambiente y otras materias.¹⁸³

Aunque por su parte Zermeño señala que de manera parcial algunos integrantes de comités vecinales expresaron sus quejas y emprendieron acciones ante una problemática que se relaciona con la modificación por la vía de los hechos del uso del suelo autorizado, con la apertura y operación de establecimientos mercantiles de impacto zonal, la proliferación de comercio y actividades informales en la vía pública, problemas de inseguridad, vialidades congestionadas y necesidad de nuevos diseños viales concordantes al gran número de vehículos que transita en la zona, así como la construcción de edificios con más niveles de los permitidos en el plan de desarrollo urbano.¹⁸⁴

Aquí cabe explicar que la probable razón que imposibilitó a aquellos integrantes de comités vecinales de la región nororiente de Tlalpan, para emprender acciones con relativo éxito, se puede deber a que en los comités vecinales había indisciplina, desorden y discontinuidad, además de una bajísima cultura cívica, individualismo y egoísmo.¹⁸⁵

¹⁸² Martínez Assad, Carlos, “La participación ciudadana”, *op. cit.*, página 143.

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas”, *op. cit.*, páginas 160 y 161.

¹⁸⁵ Zermeño, Sergio, *ibidem*, página 156.

Los comités vecinales no lograron construir un espacio público donde los vecinos participaran para analizar los problemas, tomar decisiones colectivas y vigilar que las instancias de gobierno desarrollen sus programas de acuerdo a sus expectativas.¹⁸⁶

Por otra parte, los comités no lograron ser los interlocutores principales en el proceso político y social, ante la diversidad de organismos que existen en los barrios, colonias y unidades habitacionales. Por lo que esos comités compitieron con asociaciones civiles, liderazgos tradicionales, grupos vecinales vinculados a partidos políticos, los cuales hacen gestión ante las autoridades.¹⁸⁷

Como si las propias dificultades no bastaran, algunos comités vecinales “terminaron constituyéndose en el blindaje legal de otros tantos liderazgos personalizados (caciquillos)”, que demandan atención de sus peticiones a las autoridades, amparándose en la representación.¹⁸⁸

En otros casos, los integrantes de los comités vecinales fueron tomados como una especie de “empleados” por los habitantes, por la sencilla razón de que por su interés en la representación consideraban que deberían servir a los vecinos; o bien se convirtieron en la ventanilla de trámite de las quejas, haciendo de los integrantes de los comités vecinales, el canal de la amargura y el resentimiento ante los problemas de la ciudad y la zona. Zermeño lo señala así: “La mediación de los comités vecinales entre los habitantes de una colonia o barrio se ha reducido a la de una agencia que recibe las quejas de los vecinos.”¹⁸⁹

Por otra parte, pese a esta adversa valoración que se hacía de los comités vecinales, electos y constituidos en el último tramo del gobierno electo en la ciudad de México en 1997, el primer gobierno delegacional electo para el periodo 2000-2003, los convocó y consideró de gran importancia su participación.

¹⁸⁶ Zermeño, Sergio, *et al*, *op. cit.*, página 112. La Ley de Participación Ciudadana establece que los comités y sus comisiones deberán y podrán realizar consulta y asambleas públicas, en sus artículos 100 y 102.

¹⁸⁷ Portal, María Ana, *op. cit.*, página 371.

¹⁸⁸ Zermeño, Sergio, *et al*, *op. cit.*, página 105

¹⁸⁹ *Ibidem*, página 110 y 111.

Al iniciar el encargo la nueva administración, consideró en su programa inicial a los comités vecinales, en un papel fundamental y les solicitó su participación e incorporación en las actividades del gobierno.¹⁹⁰

El jefe delegacional electo les planteó: “de ahora en adelante la responsabilidad del ejercicio del poder público en las acciones de gobierno más importantes ya no será unilateral y vertical, sino comprenderá a los ciudadanos y ciudadanas que encontrarán en los comités vecinales un espacio de gestión, discusión y cogobierno con facultades políticas y legales reconocidas por las autoridades”;¹⁹¹ esa administración entrante pugnaría por organizar la participación ciudadana a través de los comités vecinales.

En ese mismo documento el gobierno delegacional se proponía impulsar la integración y el trabajo normal “de cuando menos el 30 por ciento de los comités vecinales, para que pudieran realizar asambleas en su unidad territorial”¹⁹² e informaran del programa inicial del gobierno delegacional. También se reconoce que los comités vecinales no tienen vida regular y proponía avanzar en la solución y manejo de sus conflictos en poco más de la tercera parte.

Sin embargo, poco se pudo avanzar en esa senda. Estos comités no tuvieron la posibilidad de responder a esa iniciativa política, lo que los llevó a ser un ente más en el conjunto de las acciones de gestión y participación, sin ninguna relevancia, en los años posteriores de ese gobierno delegacional.

En el informe del gobierno delegacional, presentado a través del Gobierno del Distrito Federal, en septiembre de 2002, al final del segundo año de ejercicio, sólo se menciona una vez a estos órganos de representación vecinal, y se enumeran diversas formas de participación ciudadana.¹⁹³

¹⁹⁰ Gilberto López y Rivas, jefe delegacional de Tlalpan, “Programa de los cien primeros días de gobierno y líneas programáticas estratégicas, 2000-2003”, Octubre de 2000.

¹⁹¹ *Ibidem*, página 3.

¹⁹² *Ibidem*, página 16.

¹⁹³ Se dice en este informe que el gobierno delegacional está comprometido en el impulso a la participación ciudadana para construir un gobierno de todos y todas, por lo que ha impulsado políticas de fomento a la

Lo que contrastó con el proyecto que se visualizó desde la llegada del gobierno electo del Distrito Federal en 1997, con el que se pretendió “empoderar” a los ciudadanos y sus organizaciones en Tlalpan. En el proyecto se reconoce que se estaba trabajando en la elaboración de una nueva ley de participación ciudadana, y que se sustituiría la figura de los consejeros ciudadanos y habría una nueva forma de participación.¹⁹⁴

Este proyecto iniciado en la zona de los pueblos, finalmente se asentó en la zona de Villa Coapa con la participación de algunos comités vecinales, desarrollándose principalmente en materia de seguridad pública y auspiciando una propuesta de “empoderamiento horizontal” que se planteaba para el análisis de organizaciones políticas y gobiernos y que la experiencia fuera guía para proyectos y legislaciones.¹⁹⁵

Pese a ese esfuerzo, la participación fue muy “raquítica”, aún en el tema con mayor intensidad mencionado entre los vecinos de la región nororiente de Tlalpan, como es el de la seguridad. En muy pocos lugares se formó una red vecinal contra la delincuencia. Lo más que se logró fue la intervención de vecinos en las actividades de supervisión del patrullaje de los elementos policíacos.¹⁹⁶

3.2.1 La experiencia ciudadana, sus actividades y los problemas

A través de entrevistas y respondiendo cuestionarios, integrantes de comités vecinales expresaron su experiencia en el proceso institucionalizado de participación ciudadana.¹⁹⁷

participación en la vigilancia, el desarrollo y la elaboración de propuestas de carácter público, a través de proyectos como “*Hacia un presupuesto participativo*”, las brigadas vecinales de protección civil, las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, los consejos consultivos para el uso de los espacios sociales, las consultas, las jornadas integrales y los tequios como espacios de confluencia entre autoridades y población. 2º. Informe, Gobierno del Distrito Federal. Anexo delegacional, septiembre de 2002, páginas 415-444.

¹⁹⁴ Delegación Tlalpan, “Programa general de gobierno 1998-2000” (versión preliminar), páginas 67-73.

¹⁹⁵ Zermeño, Sergio, *et al, op. cit.*, página 97. En la página 126 de este mismo texto el autor indica que son 12 comités vecinales, que abarcaban un área con aproximadamente 50 mil habitantes.

¹⁹⁶ Zermeño, Sergio, *ibidem*, página 115.

¹⁹⁷ Fueron entrevistadas y respondieron en un cuestionario: I) Alma Eloísa Solís, del comité vecinal 12-084 de la unidad territorial Unidad Habitacional Narciso Mendoza; II) Margarita Castillo Salcedo, del comité vecinal 12-084 de la unidad territorial Unidad Habitacional Narciso Mendoza; III) Aurora Torres Rodríguez del comité vecinal 12-087 de la unidad territorial Nueva Oriental Coapa; IV) María de la Paz Ramírez, del comité vecinal 12-142 de la unidad territorial Villa Cuemanco; y V) Silvia Lignan Jiménez, del comité vecinal 12-145, de la unidad territorial Prados Coapa 3ª. Sección; se realizaron conversaciones con VI) Laura Osorio

Primero, en la integración a través de un proceso de elección que desde su opinión transcurrió inadvertido para la mayoría de los habitantes de las unidades territoriales; ámbitos territoriales constituidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal, para que en ellos votaran los ciudadanos residentes por los vecinos que serían sus representantes y promotores de demandas, gestión y organización ciudadana y vecinal.

La opinión que se vuelve reiterativa, de acuerdo a lo declarado por los integrantes de comités vecinales entrevistados, es que no se difundió con la amplitud necesaria la nueva Ley de participación ciudadana ni se informó de los nuevos instrumentos de participación que se ponía a disposición de los habitantes de la capital del país, además que en gran medida no se dio a conocer el nuevo organismo de participación y representación: los comités vecinales.

Estos integrantes de comités vecinales también expresan que hay un amplio margen de indiferencia por parte de los habitantes de esa región de Tlalpan, lo que llaman apatía o desinterés por los asuntos de la colectividad.

Otro aspecto que destacaron los entrevistados es que para la integración de este organismo acudieron a participar en el proceso personas con intereses particulares que buscan resolver a través de una representación en un órgano que tendría relación directa con la autoridad del órgano político administrativo de Tlalpan. Esta característica de estar cerca del poder, se presenta en el fenómeno político denominado clientelismo, donde a través de la cercanía se pueden conseguir recompensas por la afinidad política o por pago a los servicios de apoyo a los integrantes de órganos de gobierno. Lo que se vio en el capítulo 1, en el apartado referente a la cultura política presidencialista y participación ciudadana en la Ciudad de México.¹⁹⁸

Otro aspecto interesante es la diversidad de opiniones en torno a la pluralidad con que se integrarían los comités vecinales, determinada por una regla de proporcionalidad con base

Gutiérrez del comité vecinal 12-053 de la unidad territorial Hacienda San Juan, y VII) Concepción Fernández del mismo comité vecinal y unidad territorial.

¹⁹⁸ Véase Rivera Barrios, Juan Luis, *op. cit.*, página 45.

en los votos obtenidos por cada una de las planillas participantes.¹⁹⁹ Para unos la pluralidad resultó un obstáculo, en tanto que para otros es necesario para tener mejores resultados. En la entrevista informan acerca de este asunto, y evidencian cómo los comités en que participaron se dividieron por expresiones políticas, sin que pudiera lograrse la convivencia en la pluralidad. Lo que fue explicado por los integrantes de los comités como resultado de la diferencia en los objetivos, métodos de trabajo, formas de acción y por la filiación política.

La mayoría de los entrevistados plantearon que algunos de los participantes en el proceso de elección e integración de los comités vecinales cuando se propusieron ser parte de estos organismos, fue con el propósito de lucrar y obtener recursos económicos a partir de la gestión en las instancias administrativas o con el uso de los espacios comunes y las opiniones que podrían emitir en diversos asuntos.

El peso enorme de la tradición de clientelas políticas, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, fue un elemento que influyó de manera decisiva para la dispersión y confrontación de los integrantes de los comités vecinales.

Así los resultados de las actividades de los comités vecinales, de acuerdo a lo que establece la Ley de participación ciudadana, fueron catalogados de regulares a escasos. Lo que contrasta con la opinión personal de la participación de los entrevistados, que en su evaluación señalan que realizaron el mayor esfuerzo para cumplir con las funciones asignadas por la ley a estos comités vecinales, opinan que su participación no ha sido inútil, sino positiva, en asuntos de gran interés para los vecinos, como es la seguridad pública.

Y efectivamente como lo señala Zermeño, pese a la diversidad de temas o asuntos competencia de los representantes vecinales, la mayor participación se dio en torno a la

¹⁹⁹ Ley de Participación Ciudadana de 1998, artículo 92: “La integración de los comités vecinales se realizará de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el coordinador del comité vecinal”.

seguridad pública, donde los integrantes de los comités son auxiliares de los cuerpos de la policía, o si bien va son los supervisores.²⁰⁰

Destacan los entrevistados que en gran medida las actividades de los miembros de los comités vecinales no encontraron eco ni respuesta adecuada de parte de la administración delegacional. Su percepción de los procesos de participación ciudadana es que la autoridad delegacional no confía, y más aún se opone a un ejercicio de amplia participación. Al decir de los vecinos integrantes de los comités, la autoridad no acepta la existencia activa de organismos que les demandan respuestas y acciones de acuerdo a las atribuciones que tiene establecidas en la legislación y los reglamentos.²⁰¹

Esto es que –de acuerdo a las declaraciones de los integrantes de los comités vecinales-- la autoridad delegacional tolera la existencia de esos comités vecinales, que espera que sean ineficientes, que no logren actuar unidos y que su demanda no sea consistente. En algunos casos, señalaron, se fomentaba la confrontación interna del comité. O sea que, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, la actitud gubernamental se podía catalogar como una actitud contraria al espíritu de la Ley de participación ciudadana.

También comentan que pese a que la Ley de participación ciudadana establece que los comités trabajarán colegiadamente y que el coordinador del comité vecinal no tendrá voto de calidad o calidad superior con respecto a los demás integrantes, las autoridades, contrariamente a esa disposición legal, optaron por dar atención a una parte de los comités o preponderantemente al coordinador, teniendo en cuenta que con quienes se establecía la relación tenían afinidad con los propósitos y personas de la administración delegacional y no serían demandantes de respuestas.²⁰²

²⁰⁰ Zermeño, Sergio, *et al, op. cit.*, página 115.

²⁰¹ Comenta en la entrevista una integrante de comité vecinal, ante nuestras peticiones, diagnósticos y propuestas parecía que nos decían: *por qué vamos a hacer los que los ciudadanos quieran*.

²⁰² Artículo 101 de la Ley de Participación Ciudadana de 1998: “Los comités vecinales funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones. Todas las comisiones son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales. Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del pleno del Comité sin que el coordinador del mismo pueda tener voto de calidad”.

Esto es que de acuerdo a lo que declararon integrantes de comités vecinales, contaba más la relación personal, de vínculo político o de clientela política, que el espíritu de la ley y su mandato.

Por último, los integrantes de los comités vecinales entrevistados expresaron que pese a la escasa participación de los habitantes, tanto en la votación para la integración como en la gestión ante la autoridad, para ellos fue y es necesaria y muy importante la participación ciudadana. Es necesaria la participación, dicen, porque se requiere que el vecino opine y sea parte de las decisiones de la autoridad. La autoridad debe oír y dar respuesta a una ciudadanía que demanda mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

3.3 Sus propuestas para la participación ciudadana efectiva

Los vecinos integrantes de los comités vecinales entrevistados plantean varias cuestiones que requieren de parte de las autoridades. Primero una amplia disposición para oír y dar respuesta a la demanda ciudadana. Que proporcionen la información requerida por los órganos de representación vecinal, de manera que no se ignoren los programas de gobierno.

Asimismo la capacitación y difusión de las normas y reglamentos que rigen la vida de la ciudad. Que se expliquen a los habitantes de la capital los procedimientos administrativos, la forma en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y disfrutar los servicios que proporcionan los órganos gubernamentales.

Estos integrantes de los comités vecinales consideran insuficiente la información que se difunde sobre los programas de gobierno, y que la difusión no es adecuada debido a las condiciones de vida de los habitantes de la región nororiente de Tlalpan, pues dicen que es una zona dormitorio, ya que los residentes no están a lo largo del día en sus casas. Plantean que esa situación demanda formas novedosas para informar a los residentes.

También consideran necesaria una nueva definición de los espacios territoriales en los que se elegirán los próximos órganos de representación. Señalan que la mezcla de colonias, unidades habitacionales y barrios o pueblos no fue reflejo de la indicación de la ley, que

prescribe que los ámbitos territoriales se definirán con base en la identidad de las zonas. Y al contrario de lo que plantean algunos analistas,²⁰³ indicaron, en general, que debe reducirse el ámbito territorial, a fin que sea fiel a la identidad de determinadas zonas.

Por último, no debaten la característica de participación sin pago o retribución económica, pero si plantearon la necesidad que los órganos de gobierno les den respaldo con instrumentos, recursos técnicos y espacios adecuados para la convivencia y promoción de la participación ciudadana y la organización democrática.

²⁰³ Zermeño, Sergio, La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, *op. cit.*, páginas 146, 168 y 172.

CONCLUSIONES

A la ciudad de México, capital de la República, se le sujetó desde 1928 hasta 1997 a un régimen político, en el que se sustrajeron los derechos políticos de sus habitantes, haciendo que dependieran de la decisión del Ejecutivo Federal en materia administrativa y política. Se le convirtió en una entidad de excepción en materia de derechos políticos, limitando la ciudadanía de sus habitantes.

En 1988, se constituyó la Asamblea de Representantes mediante un proceso electivo, órgano limitado que permitió la creación de un espacio de interlocución de actores políticos legitimados por el voto ciudadano. En 1995 se eligieron representantes territoriales (los consejeros ciudadanos) a los que la facultó para opinar e intervenir en los programas de los gobiernos delegacionales. En 1997, sobre la base de una reforma constitucional se dio la elección de la autoridad local, denominado Jefe de Gobierno, y se otorgaron facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con base en esas nuevas atribuciones este órgano determinó reformar la legislación de la participación ciudadana, y en 1998 emitió una ley con instrumentos para la participación y órganos de representación vecinal.

Este breve recuento histórico muestra que es fundamental el desarrollo de diversas formas de participación ciudadana, para la intervención de los habitantes “en la vida social, sea para realizar acciones de beneficio comunitario, para defender sus intereses y puntos de vista e influir, orientar y/o modificar la toma de decisiones de los órganos de gobierno, o supervisar, ejercer un control moral de los recursos públicos”.²⁰⁴

Este proceso de construcción de nuevas formas de participación ciudadana, es fundamental para el desarrollo de la vida democrática de la capital y de nuestro país, ya que comprendiendo el proceso de transición que vive México, se podrá continuar en la disolución del régimen autoritario si se desarrollan nuevos mecanismos y formas de participación de los ciudadanos en la política. Esto significa propiciar la intervención de los

²⁰⁴ Zazueta Villegas, Ricardo, *op. cit.*, página 4.

ciudadanos en “la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política”, de acuerdo con Weber, esto es “en nuestros tiempos: el Estado”.²⁰⁵

Sobre todo si comprendemos que la cultura política del presidencialismo, imperante en México, nulificó la importancia de la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, al hacer depender del ejecutivo federal la acción política y las decisiones administrativas en la ciudad y el país, y no en las expectativas y capacidad de maniobra de los ciudadanos ante el poder.²⁰⁶

En este sentido, la construcción de instancias para la participación de los ciudadanos en relación a los asuntos públicos del entorno de su sitio de residencia, pareció ser una medida muy importante para ir construyendo la cultura de la participación, en un país donde de acuerdo a la investigación aquí realizada, tenemos tipificado al habitante con una cultura política de subordinación, es decir que el ciudadano se asume como receptor de los beneficios o perjuicios producidos por el sistema o el gobierno; está consciente del sistema político nacional pero no se asume como demandante o partícipe en la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas, sino que se considera subordinado.

Al ciudadano que emerge, en el actual periodo de transición política de México, hay que convertirlo en protagonista determinante en la toma de decisiones del cuerpo político social, “mediante la creación de las estructuras jurídicas y funcionales, de carácter horizontal, participativas e incluyentes, de acuerdo a lo que dice Norberto Bobbio.²⁰⁷

Sin embargo, la estructura de participación que, mediante la legislación se propuso en 1998, no tuvo una amplia recepción por parte de los habitantes; la integración de los órganos de representación vecinal en 1 352 áreas, en las que se dividió el territorio del Distrito Federal, tal como lo vimos en el área de estudio, recibió una muy reducida votación y no se convirtieron en instrumentos aceptados y utilizados por los habitantes para intervenir en los asuntos públicos.

²⁰⁵ Weber, Max, *op. cit.*, página 7.

²⁰⁶ Espinosa, Mario, *op. cit.*, páginas 32-33.

²⁰⁷ Zazueta, Villegas, Ricardo, *op. cit.*, página 11.

De acuerdo a analistas, como se vio en el capítulo 2, la reforma que creó los comités vecinales, fue insuficiente, tardía y concebida coyunturalmente. Su diseño se limitó a un espacio territorial muy reducido e inconexo, con intención de limitar la expresión de la diversidad política de la ciudad y con escasas atribuciones para la relación entre el gobierno y la sociedad.

A ello tenemos que agregar como resultado de la cultura política predominante, la escasa participación de los habitantes de la ciudad para ejercer los instrumentos y constituir los órganos de representación, que les permitirían incidir en la adecuación o modificación del entorno en que habitan.

Esta cuestión debe llevar a una amplia reflexión, tanto de los responsables de la conducción política de la ciudad, como de los centros de investigación y de los propios actores políticos interesados en la transformación democrática de la ciudad capital y el país, para proponer nuevas formas de participación ciudadana en un país en transición, con una población en la capital de la República a la que se sujetó a limitaciones políticas y a una gestión autoritaria²⁰⁸.

Ello en el entendido que la participación ciudadana “es un proceso histórico y cultural, en su nivel formativo, y un proceso político y jurídico en su nivel instrumental”, tal como señala Zazueta Villegas.²⁰⁹

Además, como señala este autor: el aspecto cualitativo de la participación ciudadana se encuentra en su “capacidad de alimentar los procesos sociales, fortalecer los vínculos entre

²⁰⁸ Cristina Sánchez Mejorada, identifica que en el México posrevolucionario, en el periodo 1930-1980 se dio una práctica tendiente a lograr la gobernabilidad (la capacidad de garantizar la viabilidad del sistema), fundada en el autoritarismo patrimonial, clientelar y discrecional, en la fusión estado gobierno, en las negociaciones cupulares secretas y en una legitimidad electoral lograda con base en la manipulación y el chantaje, a la que denomina “gestión autoritaria”. Véase “Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal”, en Emilio Duhau (coordinador), *Espacios metropolitanos*, Editorial de la Red nacional de investigación urbana, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 2001, páginas 199-200.

²⁰⁹ Zazueta, *op. cit.*, página 4.

ciudadanos y en orientar sus acciones en torno a una agenda con temas de relevancia comunitaria o pública, antes y más allá de las formas jurídicas que adopte”.²¹⁰

Como se analizó, en el año 2004, se modificó la ley de participación ciudadana, creando una nueva estructura de participación en las zonas de residencia, que permitirá reunirse por delegación política, a los representantes de los comités ciudadanos de las unidades territoriales, lo que permitirá superar la participación inconexa de los habitantes de una demarcación regida por un gobierno local.

Sin embargo no se establece la revisión del ámbito de las unidades territoriales, que son parte de la problemática para la participación, ni se indican nuevas formas de comunicación e información para los habitantes de una ciudad tan compleja como la capital del país. Se mantiene la hipótesis que el sitio de residencia es el espacio privilegiado para la participación ciudadana.

Esto es: la unidad vecinal o territorial entendida como el barrio, la colonia la unidad residencial o el pueblo, un área en lo general indefinida territorialmente, debido a que la ciudad es un espacio continuo, sin linderos visibles entre las diversas unidades territoriales, que lleven a los habitantes a distinguir su espacio de actuación política.

Aquí cabe precisar que las observaciones que se hicieron en el programa del gobierno para el periodo 2000-2006, y que vimos en la parte final del capítulo 2, no encuentran respuesta en la reciente reforma de la ley.

Por lo que será necesario aprovechar la suspensión de la elección de los comités ciudadanos establecidos en la nueva Ley de Participación ciudadana, para desarrollar el análisis de la crítica que se planteó en el Programa general de desarrollo del Distrito Federal.

A saber, tal documento señala: “la democracia participativa no puede restringirse a los comités vecinales. La legislación vigente reconoce un solo tipo de identidad: la de vecino”

²¹⁰ *Ibidem.*

e ignora prácticamente otras vinculadas con el lugar de trabajo, el género, la edad, los intereses colectivos en función de actividades y aficiones particulares, entre otras.

Y precisa: “cada habitante de la Ciudad de México es portador de diversas identidades, a veces más fuertes que la que proviene de su lugar de residencia”.²¹¹

Por lo que habrá que desarrollar el análisis en torno a dos formas de participación: la institucionalizada y la autónoma; para las que será necesario construir los espacios públicos que les permitan contribuir en la consolidación del proceso de transformación democrática de la ciudad y el país.

La investigación que realicé para esta tesina plantea una situación en la que es clara la limitación e incapacidad de los comités vecinales, como órganos de representación, de convertirse en los instrumentos idóneos para la participación de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal.

Desde su propia integración fueron rechazados, ya sea por la carencia de información de los ciudadanos, por las limitadas atribuciones que se le asignaron, o por la historia política de nuestro país y ciudad, en que los habitantes suelen ser pasivos o subordinados, no ciudadanos o participantes, de acuerdo a la tipología de cultura política que se desarrolló en esta tesina.²¹²

De acuerdo al análisis realizado, intervinieron distintos factores para impedir posteriormente el funcionamiento de los comités vecinales. Entre otros están: la

²¹¹ Programa de gobierno del Distrito Federal 2000-2006 (Programa general de desarrollo del Distrito Federal), Ciudad de México, 5 de diciembre del 2000, página 49.

²¹² Los tipos de cultura política que elaboraron Almond y Verba, son: a) *parroquial*, en la que los individuos están vagamente conscientes del gobierno central, tienen una visión localista y no se consideran capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política; b) de *súbdito o subordinada*, en la que el ciudadano se asume como receptor de los beneficios o perjuicios producidos por el sistema o el gobierno, está consciente del sistema político nacional pero no se asume como demandante o en la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas, se considera subordinado y no como participante; c) *participativa*, en la que el ciudadano se relaciona como receptor y al mismo tiempo como activo y demandante, exigente, organizado, y está interesado en influir en la formulación de las políticas públicas. Peschard, Jacqueline, en “La cultura política democrática”, *op. cit.*

incapacidad de los integrantes para constituir un comité sobre la base de la pluralidad, tal como lo señalaba la ley que los creó.

Otro elemento está en la negativa de las autoridades para comprender el fenómeno de la transición y la necesaria interrelación con un organismo que tendría que construir una nueva relación entre los vecinos, los propios integrantes y con la misma autoridad, que de acuerdo a lo expresado por integrantes de comités vecinales que fueron entrevistados, se repitió la forma de relación clientelar o de intolerancia ante una ciudadanía que demandaba ser parte de los procesos de decisión política y administrativa.²¹³

Entonces es necesario ir a fondo en las transformaciones de las prácticas administrativas, que siguen una vieja rutina de decisiones unilaterales y de dificultad para establecer mecanismos de comunicación con los habitantes y los ciudadanos, así como la modificación de la visión de confrontación y descalificación entre los actores de la política y la participación. La intolerancia es parte sustancial del autoritarismo, y este parece haberse internalizado o sedimentado en las relaciones políticas.²¹⁴

Para ello se requerirá un proceso de construcción de instancias y recursos de participación ciudadana, entendiéndolos como “el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública sin integrarse en las estructuras burocráticas”, reconociendo al que participa que “actúa como ciudadano, preocupado por el interés general y no como interesado personal y directo: el contenido de su acción no es económico sino político”.²¹⁵

De acuerdo a la experiencia en las entrevistas que realicé y las consultas sobre la actividad de diversos ciudadanos que desarrollan su actividad en la zona de estudio, si existe una

²¹³ Véase parte final del capítulo 3.

²¹⁴ Durand Ponte sostiene, como hipótesis de investigación, que la cultura política de los mexicanos está marcada por la persistencia de los regímenes autoritarios, a lo largo de toda la historia nacional, por lo que es posible encontrar rasgos autoritarios en la mayoría de la población, e indica que los cambios en la cultura política en relación con las transformaciones en el régimen y el sistema políticos, serán lentos, debido al largo proceso de formación de los valores, las creencias, actitudes y el correspondiente tiempo para procesar las nuevas condiciones. *Op. cit.*, página 14

²¹⁵ Borrel, F. Lliset, en “Iniciativas y colaboración particular”, en *El funcionario municipal*, número 213, Ayuntamiento de Madrid, España, 1988, citado por Zazueta, *op. cit.*, página 11.

amplia capa social de promotores de los derechos plenos de los habitantes, con responsabilidad para impulsar nuevas formas de participación. Son el semillero de una nueva conducta en la relación ciudadanía-gobierno, pero que sobre todo demanda responsabilidad y coherencia a los actores políticos y a los responsables de la administración; porque se requiere desarrollar acciones y medidas administrativas y legales de largo plazo, superando el protagonismo y el resultado inmediato en la contienda política coyuntural.

En materia de intervención ciudadana es necesaria avanzar en la comprensión que el habitante de la capital, no sólo refleja las necesidades de su entorno inmediato; es decir su domicilio, sino que es un habitante de una metrópoli con capacidad de movilización en un amplio territorio. Por lo que continuar insistiendo que el domicilio –o la residencia- es el elemento sustancial en la participación ciudadana es determinante, es una base endeble para el desarrollo de la participación ciudadana.

En el capítulo 2, expliqué con base en el planteamiento de Carlos Martínez Assad que “quizás el grado de institucionalidad que se le dio a los órganos de participación ciudadana, no logró coincidir con las formas de organización propias de la sociedad asentada en ámbitos urbanos muy diferenciados entre sí”, lo que llevó al ausentismo de los ciudadanos.²¹⁶

El habitante de la Ciudad de México, reside en un punto, labora o se desempeña en otro sitio, adquiere las mercancías y servicios en otro, desarrolla la recreación y la interrelación en otros más. Es decir, es habitante de un amplio territorio, no es sólo residente de un reducido espacio, al que se ha determinado como la unidad territorial. Y si bien es muy importante esta área, sus intereses y preocupaciones rebasan tal ámbito, puesto que su estancia y actividad, no sólo se da en su sitio de residencia.

²¹⁶ Martínez Assad, Carlos, “La participación ciudadana”, *op. cit.*, página 143.

Insistir en una dimensión limitada, como la que se ha criticado, motivará el rechazo de los ciudadanos para órganos de este tipo se le ofrezcan y no considerará necesaria su participación.

Por otro lado, no se desarrollarán las formas e instrumentos que posibiliten el desarrollo de una cultura política democrática, que coadyuve en la transformación del sistema político y las prácticas autoritarias y de intolerancia que aún persisten. Como se apuntó en el desarrollo de la tesina con el caso particular de los comités vecinales, no se pudieron constituir para el ejercicio de sus funciones debido a que se sobrepusieron las diferencias entre sus integrantes e imperó la diferencia evitando el funcionamiento de un órgano colegiado.

Se requiere desarrollar nuevas ideas, de acuerdo a la realidad de los habitantes de la ciudad de México, y en ello se debe tener en cuenta el planteamiento del programa de gobierno para el periodo 200-2006, y reconocer la diversidad de identidades de un habitante de la ciudad: la de vecino, la del lugar de trabajo, del género, de la edad, así como los provenientes de los intereses colectivos en función de actividades y aficiones particulares.²¹⁷ “Cada habitante de la Ciudad de México es portador de diversas identidades, a veces más fuertes que la que proviene de su lugar de residencia”.²¹⁸

Por lo que en la creación de medios y estructuras de participación, deberá desarrollarse sobre la base de una nueva concepción del habitante de la Ciudad de México, que incluye la amplia complejidad de su actividad social: su residencia, su trabajo o educación, su actividad de adquisición de mercancías y servicios, la recreación y la red de relaciones familiares y de vinculación con otros habitantes.

Sólo sobre una base que busque reproducir al habitante en su compleja realidad, resultado del desarrollo de la ciudad de México y la zona metropolitana donde se encuentra, permitirá el desarrollo de formas creativas de participación ciudadana.

²¹⁷ Programa de gobierno del Distrito Federal 2000-2006 (Programa general de desarrollo del Distrito Federal), Ciudad de México, 5 de diciembre del 2000, página 49.

²¹⁸ *Ibidem*, página 49.

Además se debe tener en cuenta que el país vive un proceso de transición de la gestión autoritaria hacia formas democráticas, que incluye la transformación del propio habitante de la capital en un ciudadano, que asume sus derechos y obligaciones en materia política.

Esto es, un habitante de la Ciudad de México con una *orientación cognoscitiva* en política, que de acuerdo a la definición de tipos de orientación que elaboraron Almond y Verba cuando sea predominante esta orientación será más democrática la cultura política. La población tendrá actitudes propositivas y de relación con las instituciones. Lo que significa: que el ciudadano se sabe miembro de una sociedad, protagonista del devenir político, con capacidad de incidir sobre las decisiones y vigilar su proyección.²¹⁹

Un habitante identificado con una cultura política *participativa*, que en tanto ciudadano se relaciona como receptor y al mismo tiempo como activo y demandante, exigente y organizado, y que está interesado en influir en la formulación de las políticas públicas.²²⁰

²¹⁹ Gabriel Almond y Sydney Verba al buscar clasificar las culturas políticas nacionales, desarrollaron una matriz que vincula las orientaciones hacia la política (relaciones y aspectos políticos que son internalizados) con lo que denominaron los objetos políticos (instituciones, actores y procedimientos políticos). De ahí concluyeron que hay tres grandes tipos de orientaciones: a) la *cognoscitiva*, que se refiere a la información y el conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular; b) la *afectiva*, se refiere a los sentimientos que se tienen sobre el sistema político, que puede ser de apego o rechazo; y c) la *evaluativa*, que se refiere a los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político. Véase en Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, *op. cit.*

²²⁰ *Ibidem.*

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Álvarez Enríquez, Lucía, “Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México”, en *Acta Sociológica*, número 22, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, enero-abril, 1998.

Anaya, Elizabeth, “La reforma política”, en Cárdenas, Cuauhtémoc (coord.) *Voces del Distrito Federal. La ciudad que tenemos, la ciudad que queremos, México*, Editorial Océano, 1997.

Bolos Silvia, “Las organizaciones sociales de la Ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI editores, 1988

De la Peña, Guillermo, *Herederos de promesas. Agricultura, política y ritual en los altos de Morelos*, México, Ediciones de La Casa Chata, CIESAS-INAH, 1980.

Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI editores, 2004.

_____, “Pobreza, ciudadanía y política” en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, pobreza y participación* (3er Congreso Internacional RNIU: Balance y perspectivas del análisis territorial), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2005.

Gallino, Luciano, *Diccionario de Sociología*, México, Siglo XXI editores, 2001.

Gobierno del Distrito Federal. *Programa de gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Programa general de desarrollo del Distrito Federal*, Ciudad de México, diciembre del 2000.

_____, 5º. *Informe, Anexo estadístico*, Septiembre de 2005.

Goode, William J. y Paul K. Hatt, *Métodos de investigación social*, México, Trillas, 1984.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, *Tlalpan, Distrito Federal*, Cuaderno estadístico delegacional, edición 1998.

Krotz, Esteban, “La investigación sobre la cultura política en México: visión panorámica de un campo de estudio en construcción”, en Winocur, Rosalía (coord.), *Algunos enfoques*

metodológicos para estudiar la cultura política en México, México, Instituto Federal Electoral y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.]

Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Editorial Océano, 1996.

_____, “La participación ciudadana”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Medina Echavarría, José, *Sociología: teoría y técnica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

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

Merino, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 4, México, Instituto Federal Electoral, 1995

Meyenberg Leycegui, Yolanda y Herrera Ramos, Mario, *Las regla y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2003.

Morales Noble, Roberto, “Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

_____, “La cultura política en México”, en Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.

_____, “El perfil de la cultura política predominante”, en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública e Instituto Federal Electoral, 2002.

Portal, María Ana, “Ciudadanía y participación: encrucijada actual”, en García Canclini, Néstor (coord.) *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés editores, 2004.

_____, “Territorio, historia, identidad y vivencia urbana en un barrio, un pueblo y una unidad habitacional de Tlalpan, Distrito Federal”, en Portal, María Ana (coordinadora),

Vivir la diversidad. Identidades y cultura en dos contextos urbanos de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2001.

Rivera Barrios, Juan Luis, “Clientelismo político en Tijuana, B.C. y Nogales, Son”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000.

Safa, Patricia (1998), “Las identidades locales en las grandes ciudades: ¿Una nueva estrategia para la democracia? Las organizaciones vecinales en la ciudad de México”, en Ziccardi, Alicia y Sergio Reyes Luján (coordinadores), *Ciudades latinoamericanas. Modernización y pobreza*. México, UNAM, 1998.

Sánchez Mejorada, Cristina, “Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal”, en Duhau, Emilio (coordinador), *Espacios metropolitanos*, México, Editorial de la Red nacional de investigación urbana y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2001.

Tejera Gaona, Héctor, *No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba. Cultura ciudadana y campañas políticas en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y Universidad Iberoamericana, 2003.

Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana*, México, Editorial Porrúa, 2003.

Zermeño, Sergio, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, en García Canclini, Néstor (coord.) *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés editores, 2004.

_____, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del DF (1997-2003)”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Zermeño, Sergio, Gutiérrez Lozano, Saúl, López Aspeitia, Luis Ernesto, “Parte I. La democracia impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal” y “Parte II. Asociativismo vecinal: entre la atomización y el verticalismo”, en Jaime Castillo Palma, *et al* (coordinadores), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Universidad Autónoma de Puebla, 2001.

Ziccardi, Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.), *Ciudadanía, poder político y gobierno* (2º. Congreso RNIU: investigación urbana y regional. Balance y perspectivas), México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, 2000.

Hemerografía

Espinosa, Mario, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” en *Andamios*, número 1, México, Universidad de la Ciudad de México, otoño-invierno, 2004.

Ruiz Mondragón, Ariel, “Ciudadanía a medias”, en revista *Etcétera* número 354, de 1999.

Ziccardi, Alicia, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en revista *Universidad de México*, número 595, volumen 55, México, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto, 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Instituto Federal Electoral, 2000.

La Constitución del pueblo mexicano, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa editor, 2004.

Código Electoral del Distrito Federal, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Agenda de la Administración Pública del D.F., México, Ediciones Fiscales, 2003.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Diario oficial de la Federación, del 12 de junio de 1995.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 29 de abril de 2004 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.

Tesis

Cruz Dávila, Adelaido, “Los comités vecinales en la Delegación Álvaro Obregón: factores internos; externos e inherentes que condicionaron su comportamiento”, tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2005.

Rodríguez Trejo, Julia, “Los comités vecinales como organismos disfuncionales en el Distrito Federal”, tesis de licenciatura en Ciencia política y Administración pública, FCPyS, México, 2003.

Archivos electrónicos

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Tlalpan: “Programa integrado territorial para el desarrollo social”, México, 2001.

ANEXOS

Tabla1 UNIDADES TERRITORIALES EN LA ZONA NORORIENTE DE TLALPAN
Denominación, población, situación social y participación en la elección de comites ecinales en julio de 1999

Unidad Territorial*	Denominación*	Habitantes*	Grado de marginación*	Listado nominal *	Votacion total**	Planilla ganadora**	Votos obtenidos **	Porcentaje	Abstención**	Porcentaje
12-002-1	Arboledas del sur	3701	4(baja)	2376	547	Planilla 1	240	43.88	1829	76.98
12-003-1	Arenal Guadalupe Ex ejido Huipulco	1868	3 (media)	1199	491	Planilla 1	334	68.02	708	59.05
12-005-1	Belisario Domínguez	1611	5 (muy baja)	1034	143	Planilla 1	137	95.80	891	86.17
12-019-1	Conjunto INFONVIT Cuernavaca	2142	4(baja)	1375	213	Planilla 1	135	63.38	1162	84.51
12-020-1	Conjunto Urbano Coapa	2020	3(media)	1296	0	0	0	-	1296	100.00
12-028-1	De Vergel y Coapa	1996	5(muy baja)	1281	199	Planilla 2	95	47.74	1082	84.47
12-040-1	Floresta Coyoacán-Prados Coapa	2033	5(muy baja)	1305	278	Planilla 1	230	82.73	1027	78.70
12-041-1	Fraccionamiento Chimalli	1428	5(muy baja)	917	92	Planilla 1	79	85.87	825	89.97
12-046-1	Fraccionamiento Rancho los colorines	1550	5(muy baja)	995	137	Planilla 1	88	64.23	858	86.23
12-048-1	Fraccionamiento Gabriel Ramos Millan	1874	5(muy baja)	1203	35	Planilla 1	30	85.71	1168	97.09
12-049-1	Granjas Coapa Magisterial	1759	4(baja)	1129	0	0	0	-	1129	100.00
12-050-1	Granjas Coapa Oriente-Rinconada Coapa	1584	4(baja)	1017	0	0	0	-	1017	100.00
12-051-1	Guadalupe Tlalpan	1695	3(media)	1088	324	Planilla 2	192	59.26	764	70.22
12-052-1	Hacienda Coapa	1053	5(muy baja)	676	49	Planilla 1	44	89.80	627	92.75
12-053-1	Hacienda San Juan	2204	2 (alta)	1415	411	Planilla 1	172	41.85	1004	70.95
12-059-1	Jardines Villa Coapa	1930	5(muy baja)	1239	35	Planilla 1	33	94.29	1204	97.18
12-063-1	Las Hadas-Residencial Coapa	3407	5(muy baja)	2187	327	Planilla 2	116	35.47	1860	85.05
12-064-1	Villa Lázaro Cárdenas	2019	5(muy baja)	1296	270	Planilla 2	170	62.96	1026	79.17
12-070-1	Lotería-Tenorios FOVISSTE	1855	5(muy baja)	1191	243	Planilla 1	123	50.62	948	79.60
12-079-1	Misiones Tlalpan	1821	3(media)	1169	248	Planilla 1	120	48.39	921	78.79
12-081-1	Narciso Mendoza Manzana 6	4698	5(muy baja)	3016	173	Planilla 1	103	59.54	2843	94.26
12-082-1	Narciso Mendoza Manzana 7	4183	5(muy baja)	2685	260	Planilla 1	145	55.77	2425	90.32
12-083-1	Narciso Mendoza Manzana 1	10986	5(muy baja)	7052	1181	Planilla 1	619	52.41	5871	83.25
12-084-1	Narciso Mendoza super Manzana 3	6449	5(muy baja)	4140	606	Planilla 2	238	39.27	3534	85.36
12-087-1	Oriental Coapa-Residencial Acoxpa	4667	5(muy baja)	2996	216	Planilla 1	70	32.41	2780	92.79
12-099-1	Prado Coapa 2a Sección	1756	5(muy baja)	1127	100	Planilla 1	91	91.00	1027	91.13
12-103-1	Real del Sur	1595	5(muy baja)	1024	73	Planilla 1	68	93.15	951	92.87
12-104-1	Residencial Villacoapa	3461	5(muy baja)	2222	314	Planilla 1	289	92.04	1908	85.87
12-105-1	Rinconada Coapa primera sección	2229	5(muy baja)	1431	0	0	0	-	1431	100.00
12-108-1	San Bartolo Chico Coapa	1118	3(media)	718	151	Planilla 1	121	80.13	567	78.97
12-123-1	Tenorios INFONAVIT I	1432	5(muy baja)	919	135	Planilla 1	110	81.48	784	85.31
12-124-1	Tenorios INFONAVIT II	1340	5(muy baja)	860	69	Planilla 1	56	81.16	791	91.98
12-132-1	Tres Fuentes	1327	5(muy baja)	852	0	0	0	-	852	100.00
12-134-1	U.H Hueso Periférico	833	5(muy baja)	535	0	0	0	-	535	100.00
12-137-1	U.H Sauzales Cebadales	4109	5(muy baja)	2638	225	Planilla 2	148	65.78	2413	91.47
12-140-1	Vergel de Coyoacan	1531	5(muy baja)	983	90	Planilla 1	86	95.56	893	90.84
12-141-1	Vergel del Sur	1939	5(muy baja)	1245	44	Planilla 1	39	88.64	1201	96.47
12-142-1	Villa Cuernavaca	1997	5(muy baja)	1282	285	Planilla 1	161	56.49	997	77.77
12-143-1	Villa del Puente	2436	5(muy baja)	1564	118	Planilla 1	85	72.03	1446	92.46
12-144-1	Villa Royale	952	5(muy baja)	611	62	Planilla 2	52	83.87	549	89.85
12-145-1	Prado Coapa 3era. sección	3740	5(muy baja)	2401	345	Planilla 2	192	55.65	2056	85.63
		102328		65689	8489					
	Porcentaje de Abstención en las elecciones vecinales			87.65						

*Información del "Programa integrado territorial para el desarrollo social" del Gobierno del Distrito Federal, del año 2001.

**Información del Atlas Digital Electoral 2005. Resultados 1999-2003, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, Agosto de 2005.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA ZONA NORORIENTE DE TLALPAN DISTRITO FEDERAL*					
Comicios para diputados locales en secciones seleccionadas de los distritos XXXIX y XL					
Proceso de 2000					
Sección	Casilla	Listado nominal	Votación total	Abstención	Porcentaje de Abstención
4003	B	519	418	101	19.46050096
4003	C	519	413	106	20.4238921
4004	B	531	423	108	20.33898305
4004	C	531	430	101	19.02071563
4005	B	646	515	131	20.27863777
4005	C	646	523	123	19.04024768
4006	B	638	515	123	19.27899687
4006	C	638	498	140	21.94357367
4007	B	671	509	162	24.14307004
4007	C	671	554	117	17.4366617
4008	B	659	519	140	21.24430956
4008	C	659	521	138	20.94081942
4009	B	509	396	113	22.20039293
4009	C1	509	414	95	18.66404715
4009	C2	509	427	82	16.11001965
4010	B	572	445	127	22.2027972
4011	B	688	515	173	25.14534884
4012	B	698	537	161	23.06590258
4013	B	524	423	101	19.27480916
4013	C	524	416	108	20.61068702
4014	B	620	494	126	20.32258065
4014	C	621	473	148	23.83252818
4015	B	483	383	100	20.70393375
4016	B	547	419	128	23.40036563
4016	C	548	400	148	27.00729927
4017	B	602	463	139	23.089701
4017	C	602	475	127	21.09634551
4018	B	400	286	114	28.5
4018	C	401	297	104	25.93516209
4019	B	407	289	118	28.99262899
4019	C	407	311	96	23.58722359
4020	B	694	553	141	20.31700288

4021	B	384	302	82	21.35416667
4021	C	385	308	77	20
4022	B	719	552	167	23.22670376
4023	B	628	503	125	19.9044586
4024	B	664	504	160	24.09638554
4024	C	664	509	155	23.34337349
4025	B	435	361	74	17.01149425
4025	C	435	336	99	22.75862069
4026	B	657	487	170	25.87519026
4027	B	621	496	125	20.12882448
4027	C	621	484	137	22.06119163
4028	B	451	317	134	29.71175166
4028	C	452	359	93	20.57522124
4029	B	488	370	118	24.18032787
4029	C	488	370	118	24.18032787
4030	B	457	360	97	21.22538293
4030	C	457	354	103	22.53829322
4031	B	523	425	98	18.73804971
4031	C	524	412	112	21.3740458
4032	B	544	408	136	25
4032	C1	545	401	144	26.42201835
4032	C2	545	425	120	22.01834862
4033	B	549	433	116	21.12932605
4033	C1	549	403	146	26.59380692
4033	C2	550	413	137	24.90909091
4034	B	671	534	137	20.41728763
4034	C	671	512	159	23.69597615
4035	B	634	470	164	25.86750789
4036	B	705	591	114	16.17021277
4036	C	705	538	167	23.68794326
4037	B	459	355	104	22.65795207
4037	C	460	347	113	24.56521739
4038	B	535	427	108	20.18691589
4038	C	536	402	134	25
4039	B	512	388	124	24.21875
4039	C	512	394	118	23.046875
4040	B	577	447	130	22.53032929

4040	C	577	458	119	20.62391681
4041	B	444	342	102	22.97297297
4041	C	444	330	114	25.67567568
4042	B	548	437	111	20.25547445
4042	C	548	442	106	19.34306569
4043	B	515	408	107	20.77669903
4043	C	516	414	102	19.76744186
4044	B	464	357	107	23.06034483
4044	C	465	363	102	21.93548387
4045	B	431	341	90	20.88167053
4045	C	431	343	88	20.41763341
4046	B	488	362	126	25.81967213
4046	C	489	377	112	22.90388548
4047	B	394	317	77	19.54314721
4047	C	395	314	81	20.50632911
4048	B	384	306	78	20.3125
4048	C	384	316	68	17.70833333
4049	B	655	486	169	25.80152672
4049	C	655	478	177	27.02290076
4050	B	633	459	174	27.48815166
4050	C	633	466	167	26.38230648
4055	B	560	446	114	20.35714286
4055	C	561	424	137	24.42067736
4056	B	478	395	83	17.36401674
4056	C	479	377	102	21.29436326
4057	B	639	454	185	28.9514867
4057	C	639	463	176	27.54303599
4058	B	639	454	185	28.9514867
4058	C	639	448	191	29.89045383
4059	C	426	333	93	21.83098592
4060	B	447	355	92	20.58165548
4060	C	447	352	95	21.25279642
4061	B	383	302	81	21.14882507
4061	C	384	317	67	17.44791667
4062	B	448	366	82	18.30357143
4062	C	448	336	112	25
4063	B	398	309	89	22.36180905

4063	C	398	320	78	19.59798995
4065	B	609	486	123	20.19704433
4065	C	610	441	169	27.70491803
4066	B	520	415	105	20.19230769
4066	C	520	417	103	19.80769231
4067	B	532	423	109	20.4887218
4067	C	532	444	88	16.54135338
4068	B	616	505	111	18.01948052
4069	B	475	379	96	20.21052632
4069	C	476	356	120	25.21008403
4070	B	535	423	112	20.93457944
4070	C	536	417	119	22.20149254
4071	B	731	490	241	32.96853625
4071	C	731	521	210	28.72777018
4072	B	376	259	117	31.11702128
4072	C	377	266	111	29.44297082
4073	B	588	404	184	31.29251701
4073	C	588	407	181	30.78231293
4074	B	410	312	98	23.90243902
4074	C	410	311	99	24.14634146
4075	B	532	404	128	24.06015038
4075	C	533	426	107	20.0750469
4076	B	597	489	108	18.09045226
4076	C	597	498	99	16.58291457
4077	B	643	500	143	22.23950233
4077	C	643	504	139	21.61741835
4078	B	557	414	143	25.67324955
4078	C	558	380	178	31.89964158
4092	B	587	462	125	21.29471891
4092	C	588	463	125	21.2585034
4093	B	271	215	56	20.66420664
5518	B	543	384	159	29.28176796
5519	B	214	173	41	19.1588785
		74446	57506	16940	
Porcentaje promedio de la abstencion: 22.66%					
*Información del Atlas Digital Electoral 2005. Resultados 1999-2003,					
Instituto Electoral del Distrito Federal, México, Agosto de 2005.					

Tabla 3 COLONIAS DE LA ZONA NORORIENTE DE TLALPAN*
Guía Roji de la Ciudad de México, formato 2000, mayo de 1999, México

<i>Denominación</i>	<i>Mapa</i>	<i>Coordenadas</i>		<i>Denominación</i>	<i>Mapa</i>	<i>Coordenadas</i>
A.M.S.A	206	2-D		Rancho los Colorines	206	2-D
Arboledas del Sur	206	1-D		Real del Sur	207	1-B
Arenal de Guadalupe	206	2-C		Residencial Hacienda Coapa	207	1-C
Belisario Domínguez	189	5.A		Residencial Acoxta	207	1-B
Conjunto INFONAVIT Cuemanco	207	1-D		Residencial Miramontes	189	5-A
Conjunto Urbano Coapa	207	1-D		Residencial Villa Coapa	207	2-C
Conjunto Residencial. Villa Prado Coapa	207	2-A		Rincón de San Juan	206	2-D
Chimali	206	2-C		Rinconada Coapa 2ª. Sección	207	1-C
Condominios Tres Fuentes	207	1-B		Rinconada Coapa 1ª. Sección	207	1-C
Conjunto Residencial Pinares	207	1-D		San Bartolo Chico	207	3-A
Ejidos de Huipulco	207	2-A		Scala Residencial	206	2-C
Ex Hacienda Coapa	188	5-D		U.H Hueso-Periférico	207	1-D
Gabriel Ramos Millán	207	1-B		U.H Lotería Nacional	207	1-C
Granjas Coapa	207	1-D		U.H Narciso Mendoza	207	2-B
Guadalupe	206	3-D		U.H Sauzales-Cebadales	207	1-C
Hacienda de San Juan	206	2-D		U-H Tenorios I	207	1-C
Hacienda de San Juan Tlalpan 2ª sección	206	2-D		U-H Tenorios II	207	1-C
INFONAVIT Dr. Ignacio Chávez	207	1-D		U-H Tenorios-FOVISSTE	207	1-C
Las Hadas	207	1-B		Vergel Coapa	207	1-A
Lázaro Cárdenas	206	1-D		Vergel de Coyoacán	188	5-D
Magisterial	207	1-D		Vergel del Sur	206	1-D
Misiones Tlalpan	206	2-D		Vergel Tlalpan	188	5-D
Nueva Oriental Coapa	207	1-A		Villa Coapa	207	2-B
Plaza Coapa	207	1-A		Villa Cuemanco	207	1-D
Potrero Acoxta	207	2-A		Villa del Puente	207	1-D
Prado Coapa 1ª Sección	189	5-A		Villa del Sur	207	1-B
Prado Coapa	207	1-A		Villa Royale	207	1-B
Prado Coapa 3ª Sección	206	1-D				

Figura 1

Distrito electoral local del Distrito Federal número 39

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005

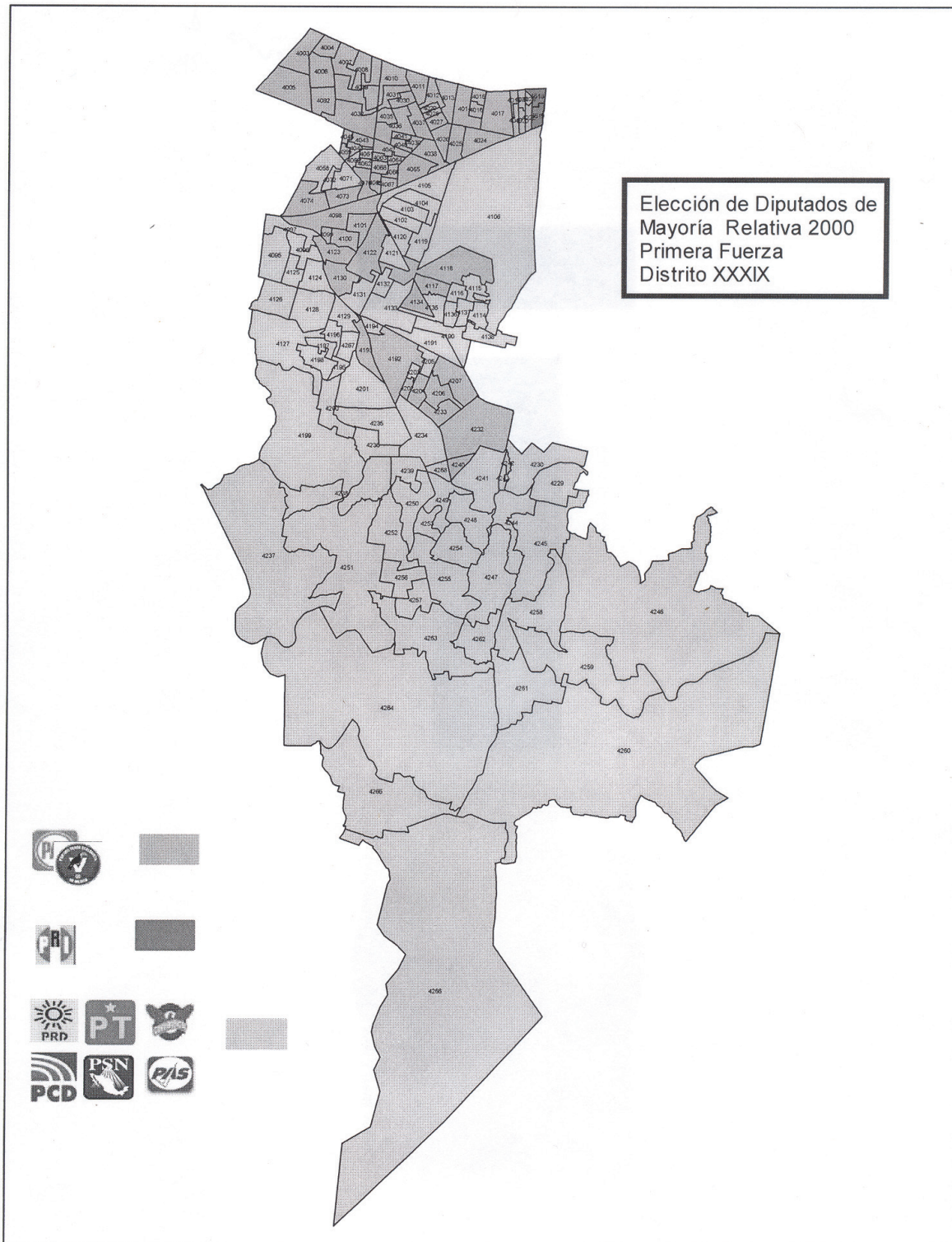


Figura 2

Distrito electoral local del Distrito Federal número 40

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral. Resultados 1999-2003*. México, agosto de 2005

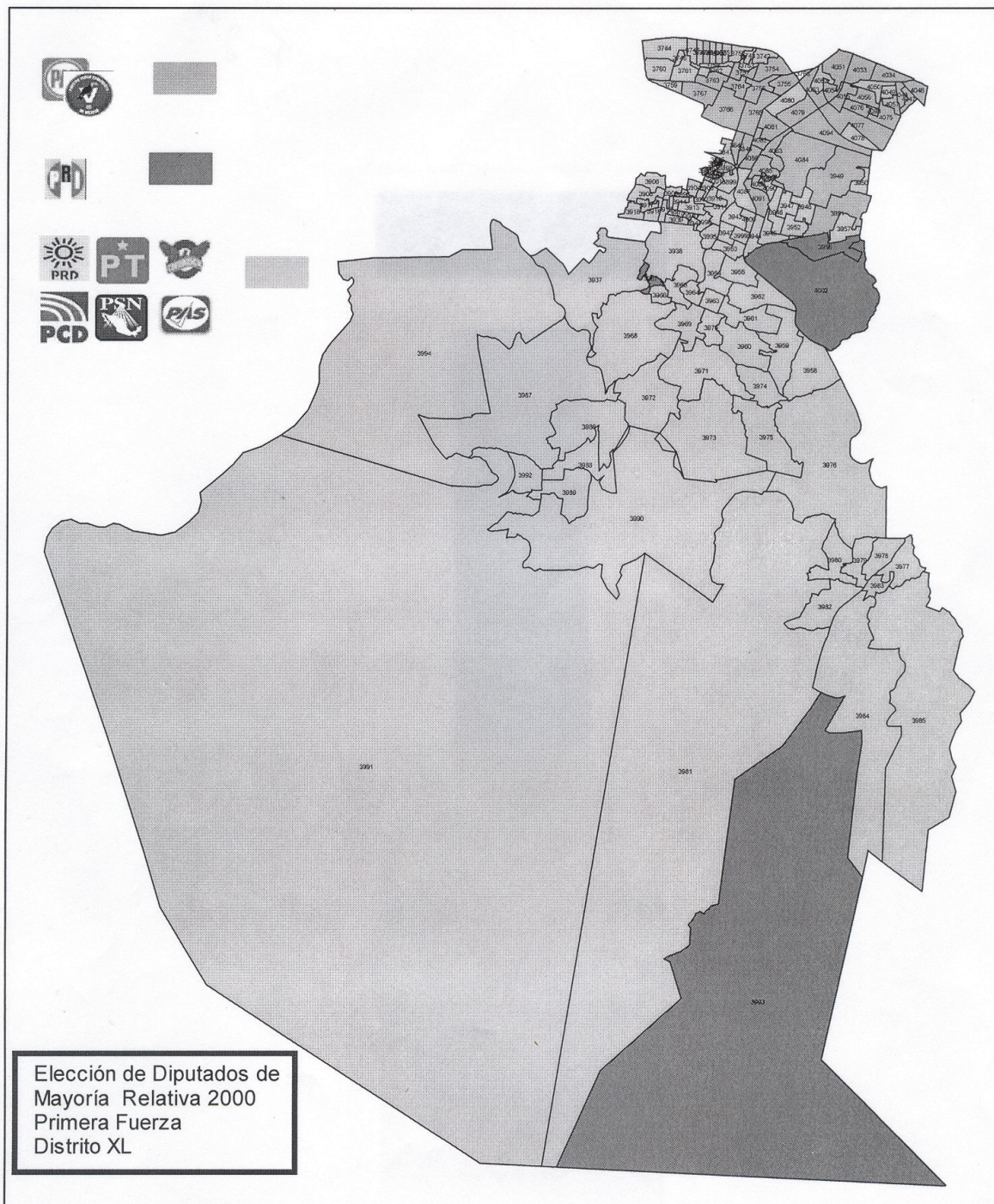


Figura 3

Mapa de las unidades territoriales de Tlalpan

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Atlas digital electoral*.

Resultados 1999-2003. México, agosto de 2005



Delegación Tlalpan
Conformación de las Unidades Territoriales
en la Elección de Comités Vecinales 1999



Dirección Ejecutiva de Organización y
Geografía Electoral

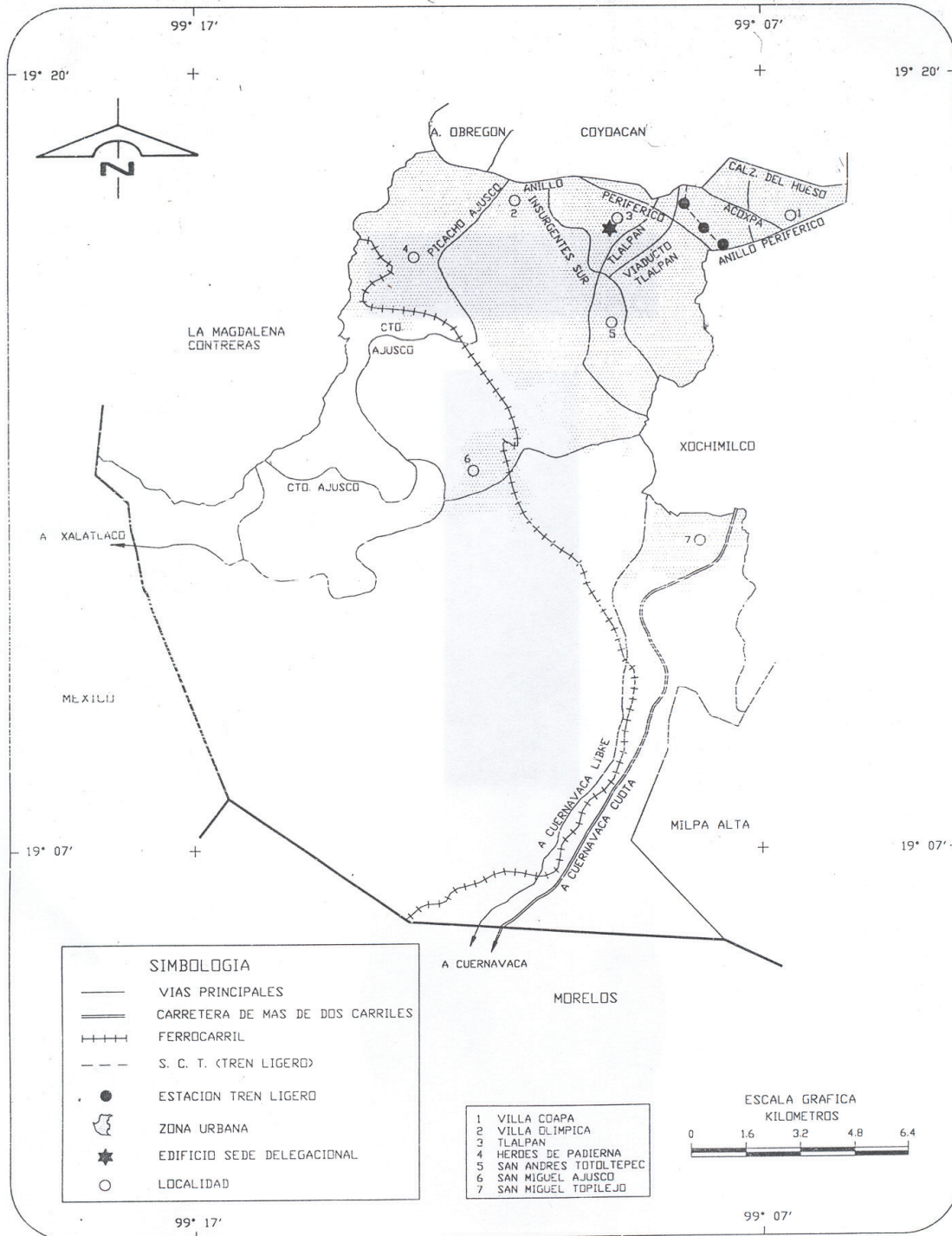
Figura 4

Mapa de la Delegación Tlalpan

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, *Tlalpan, Distrito Federal*, Cuaderno estadístico delegacional, edición 1998.

Infraestructura para el Transporte

Mapa 1



FUENTE: INEGI. Carta Topográfica, 1:50 000.

Cuadro comparativo de los instrumentos y órganos de representación y participación ciudadana de las Leyes de Participación Ciudadana del Distrito Federal 1995,1998 y2004

Aprobada en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 9 de junio de 1995*	Aprobada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998**	Aprobada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de Abril de 2004***
Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana
<i>Recorridos periódicos de los delegados</i> Práctica que tiene como objetivo, la verificación de la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones públicos en que la comunidad tenga interés. Los recorridos se programarán de mensualmente y serán de conocimiento público.	<i>Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial</i> En la nueva ley se establecen los actores que pueden solicitar al delegado la realización de los recorridos: comités vecinales, representantes de los sectores comerciales, industriales, servicios y de bienestar social y los diputados de la asamblea legislativa. No se plantea la planeación mensual de los recorridos.	<i>Recorridos del jefe delegacional</i> En la nueva ley se otorga a la autoridad correspondiente la facultad de acordar la realización de una audiencia pública. Además se establece la capacidad de solicitar un recorrido, a cualquier representante de elección popular.
<i>Audiencia pública:</i> Instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del Distrito Federal podrán proponer al titular de la delegación en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, además de recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración pública del Distrito Federal.	<i>Audiencia pública</i> En esta nueva ley el delegado no está obligado, como en la de 1995, a convocar por lo menos dos audiencias al mes. Se establece la posibilidad de que el delegado nombre a un representante en caso de que no pueda asistir personalmente a la audiencia.	<i>Audiencia pública</i> En la nueva ley se agregan dos funciones a la audiencia pública: “I. Recibir por parte del jefe de gobierno o del jefe delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes del DF en todo lo relacionado con la administración pública a su cargo II. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.”
<i>Consulta vecinal</i> Instrumento mediante el cual los habitantes de las delegaciones, los comités vecinales y los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y demás grupos organizados podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades o intereses de quienes residen en el mismo lugar.	<i>Consulta vecinal</i> Se establece un plazo de una semana como mínimo para avisar a la comunidad de la fecha y lugar de la consulta y se considera a los medios de comunicación masiva como estrategia de comunicación. En esta ley, en relación con la de 1995, se restringen las atribuciones de los comités vecinales en la organización y el proceso de la consulta Ciudadana.	<i>Consulta ciudadana</i> En la nueva ley se establece que la consulta puede ser dirigida a las y los habitantes del Distrito Federal, conservando a los demás grupos a quienes puede ser dirigida dicha consulta. Al igual que en la ley de 1995, son las autoridades, tanto las del gobierno central como las de los gobiernos delegacionales, las encargadas de la organización e instrumentación de la consulta.

Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana
		<p>Asambleas vecinales Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en cada unidad territorial. La asamblea será pública y abierta y se integra con los habitantes de la unidad territorial.</p>
		<p>Rendición de cuentas Instrumento que obliga a las autoridades locales a dotar de información a los habitantes. Las autoridades rendirán informes de sus actividades por lo menos una vez al mes.</p>
<p>Instancias de quejas y denuncias Instancia a través de la cual los ciudadanos podrán presentar quejas o denuncias relativas a: la prestación de servicios públicos o al público a cargo de la delegación o la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia delegación.</p>	<p>Unidades de quejas y denuncias En la nueva ley se toma en cuenta las quejas y denuncias contra la administración central, lo cual no ocurre en la ley de 1995, al estar ésta última centrada en los gobiernos delegacionales.</p>	<p>Ya no se toma en cuenta a las Unidades de Quejas y Denuncias como un instrumento de participación ciudadana.</p>
		<p>Red de contralorías ciudadanas Instrumento de participación voluntaria e individual, con el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, para garantizar transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.</p>
<p>Difusión pública: Medio a través del cual la delegación comunica a los habitantes, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público, sus modalidades y condiciones; y las instancias de quejas y denuncias de la delegación.</p>	<p>Difusión pública A diferencia de la ley de 1995, en la nueva ley se plantea la implementación de un “Programa permanente de difusión pública” en lo que se refiere a leyes, servicios, obras públicas e instancias de quejas y denuncias.</p>	<p>Difusión pública En la nueva ley se establece la facultad del jefe de gobierno para aprobar e programa permanente de difusión pública, tomando en cuenta las opiniones de los jefes delegacionales, y en caso necesario de los comités ciudadanos.</p>
<p>Colaboración ciudadana Instancia a través de la cual los ciudadanos pueden solicitar a la delegación autorización para participar en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio dentro del ámbito de su competencia, aportando para ello recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p>	<p>Colaboración vecinal Se establece el requisito de presentar la solicitud de colaboración por escrito, firmada por los vecinos o por un representante, señalando nombre y domicilio. Se establece un plazo no mayor de 30 días para que la autoridad resuelva sobre la procedencia de la solicitud</p>	<p>Colaboración ciudadana La única novedad con relación a las leyes anteriores radica en que se especifica que la solicitud debe aclarar la aportación que se ofrece, o las tareas que se proponen aportar.</p>

Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana	Instrumentos para la participación ciudadana
	<p><i>Iniciativa Popular</i> Mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.</p>	<p><i>Iniciativa Popular</i> En la ley anterior se establecía que el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podría plantear una iniciativa popular, en la nueva ley se cambia este porcentaje por un 0.5%</p>
	<p><i>Referéndum</i> “Mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la asamblea legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de competencia legislativa de esta misma”.</p>	<p><i>Referéndum</i> En la ley anterior se establecía que el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podría solicitar el Referéndum, en la nueva ley se cambia este porcentaje por un 0.5%.</p>
	<p><i>Plebiscito</i> “Instrumento a través del cual el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.</p>	<p><i>Plebiscito</i> En la ley anterior se establecía que el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podría solicitar el Plebiscito, en la nueva ley se cambia este porcentaje por un 0.5%.</p>

Órganos de representación vecinal y participación ciudadana.	Órganos de representación vecinal y participación ciudadana.	Órganos de representación vecinal y participación ciudadana.
<p>Representantes vecinales Los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional son órganos de representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el consejo de ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos.</p>	<p>Comités vecinales La organización de la elección de comités vecinales, está a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal. La elección se hace por unidades territoriales, determinadas por este Instituto Electoral en cada delegación del DF, y de acuerdo al número de electores se integra desde 7 hasta 15 miembros. Esta ley otorga mayor capacidad operativa y de gestión a los comités vecinales y tienen un mayor número de funciones, la mayoría encaminadas a la formación cívica y la organización e información vecinal en cuanto a las acciones de gobierno se refiere.</p>	<p>Comité Ciudadano En la nueva ley se establece un número de nueve integrantes por unidad territorial para conformar cada comité ciudadano. Esta ley se otorga a los comités ciudadanos la facultad de instrumentar las decisiones de la Asamblea ciudadana, pero al mismo tiempo se establece como una de sus funciones informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y acuerdos.</p>
<p>Consejo de ciudadanos Órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada delegación del Distrito Federal, electos de manera directa mediante el voto libre, secreto de los ciudadanos vecinos de cada delegación, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes. La elección la organiza un órgano autónomo autorizado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal</p>	<p>No existe un órgano delegacional.</p>	<p>Consejo ciudadano Instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. El consejo Ciudadano sesionará públicamente al menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social.</p>

* Información obtenida de la **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal**, publicada el 12 de Julio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

** Información obtenida de la **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal**, publicada por la ALDF, I Legislatura, en 1998.

*** Información obtenida de la **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal**, publicada en Gaceta oficial del Distrito Federal, el 17 de mayo de 2004.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTÍNUA Y VINCULACIÓN
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTÍNUA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Participación ciudadana y cultura política en el Distrito Federal.
Estudio de caso: Los comités vecinales de la región nororiente de Tlalpan.

CUESTIONARIO Y GUÍA PARA LA ENTREVISTA *

Como parte del proyecto de investigación se desarrollarán entrevistas con personas integrantes de comités vecinales de la zona nororiente de la demarcación territorial Tlalpan, a fin de obtener información sobre el proceso de integración de los comités vecinales, su actividad y el cumplimiento de las atribuciones marcadas por la Ley de Participación Ciudadana.

Este instrumento consta de dos partes: 1) preguntas estructuradas con un margen de respuesta indicada por opciones a elegir, por respuesta afirmativa o negativa, o de grado; 2) de acuerdo con una guía, preguntas abiertas de valoración de su actividad y de la respuesta que recibieron de los órganos gubernamentales.

Ello en el entendido que la entrevista es un proceso de acción social recíproca, mediante el cual se busca la colaboración para obtener información útil en el desarrollo de la investigación. Se parte de que el conjunto de preguntas se establece para construir la respuesta a los planteamientos del proyecto. Los que en síntesis se enmarcan en: *a)* la explicación a la escasa respuesta ciudadana en la integración de los comités vecinales; *b)* la escasa identificación ciudadana con los órganos diseñados para su intervención en la atención a problemas y deficiencias en los servicios y actos de gobierno del entorno territorial inmediato a la residencia; *c)* la débil inserción de estos organismos de representación vecinal en la actividad administrativa y decisoria de los órganos político administrativos, o delegaciones, *d)* las dificultades para la integración de estos organismos vecinales, dada su característica plural.

* Bibliografía consultada:

José Medina Echavarría, *Sociología: teoría y técnica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987; y William J. Goode y Paul K. Hatt, *Métodos de investigación social*, México, Trillas, 1984.

LA INTEGRACIÓN DEL COMITÉ VECINAL

1. Cuando conoció la convocatoria para la integración de los comités vecinales, mediante un proceso electoral ciudadano, ¿qué consideró?

1.1 La importancia de que los habitantes de la ciudad contaran con un órgano de representación vecinal que les permitiera plantear sus necesidades ante las autoridades delegacionales e influir en la elaboración de los programas de gobierno.	
--	--

1.2 Que las autoridades tendrían un mecanismo para conocer y atender las necesidades de los vecinos y así elaborar sus programas.	
---	--

2. Cuando decidió participar en el proceso de elección e integración de los comités vecinales, usted tomó en cuenta:

2.1 Poder presentar las necesidades y demandas de los vecinos ante la autoridad delegacional, a fin que fueran tomadas en cuenta en la elaboración de los programas de gobierno.	
--	--

2.2 Ser coadyuvante en las actividades de las autoridades para el desarrollo de programas en beneficio de la comunidad.	
---	--

3. Al desarrollarse la campaña y previamente a la elección, usted consideró:

3.1 Que sería muy competida la elección.	
--	--

3.2 Que las otras planillas tenían propuestas aceptables para usted.	
--	--

3.3 Que los otros participantes lo hacían por un interés personal y no colectivo.	
---	--

4. Cuando se eligieron los comités, usted consideró:

4.1 Que la escasa participación se debió a la poca información que tuvieron los vecinos.	
--	--

4.2 Que esa escasa participación se debió a la apatía y desinterés de los vecinos.	
--	--

4.3 Que fue debido a que los ciudadanos consideraron innecesarios los comités vecinales.	
--	--

5. Al integrarse el comité vecinal, usted consideró:

5.1 Que la integración plural, de acuerdo a los votos obtenidos por las planillas, era un acierto debido a que participarían vecinos de distintas tendencias y opiniones, haciendo mejor la representación.	
---	--

5.2 Que esa integración plural dificultaría la actividad del comité vecinal.	
--	--

LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL COMITÉ VECINAL

6. En que grado cumplió su comité vecinal las funciones que le asignó la Ley de Participación Ciudadana:

6.1 Relacionar a los habitantes con el órgano político administrativo de la demarcación territorial.	0%	25%	50%	75%	100%
6.2 En la supervisión y evaluación de los servicios públicos.	0%	25%	50%	75%	100%
6.3 En la gestión de las demandas ciudadanas.	0%	25%	50%	75%	100%
6.4 Con relación a las modificaciones al uso del suelo.	0%	25%	50%	75%	100%
6.5 Con relación al aprovechamiento de la vía pública.	0%	25%	50%	75%	100%
6.6 Con relación a la verificación de los programas de seguridad pública.	0%	25%	50%	75%	100%
6.7 Con relación a la verificación de los giros mercantiles.	0%	25%	50%	75%	100%
6.8 Difusión de la información de las acciones de gobierno.	0%	25%	50%	75%	100%
6.9 En la promoción de la participación vecinal en la ejecución de obras y servicios.	0%	25%	50%	75%	100%
6.10 Elaboración de diagnósticos.	0%	25%	50%	75%	100%
6.11 Promoción de acciones para la educación cívica.	0%	25%	50%	75%	100%
6.12 La promoción de la organización y la participación ciudadana.	0%	25%	50%	75%	100%

EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL COMITÉ VECINAL

7. Las dificultades para las funciones del comité vecinal se deben a:

7.1 Al propio comité vecinal.	
7.2. A parte de los integrantes del comité vecinal.	
7.3. Al gobierno delegacional.	
7.4 A la apatía de los vecinos de la unidad territorial.	

8. La relación del comité vecinal con el órgano político administrativo delegacional fue:

8.1 Acorde con lo que marca la Ley de Participación Ciudadana.	
8.2 Sin acatar la legislación, desconociendo las funciones del comité vecinal.	
8.3 De acuerdo a las relaciones políticas y personales que lograron establecer los integrantes del comité vecinal.	

9. Cuándo fue mayor la participación vecinal en las actividades del comité:

9.1 En las consultas que promovió ante la Delegación.	
9.2 En la atención de la demanda de seguridad pública.	
9.3 En actividades de mejora del entorno.	

LA OPINIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS VECINALES

10. Cuál cree que fue la causa principal para la escasa participación ciudadana en la elección de los comités vecinales.

11. Cómo valora su participación en esta figura de participación ciudadana.

12. Cómo define la actuación de las autoridades delegacionales ante la actividad y demandas de los comités vecinales.

--¿Al mínimo del acatamiento de la Ley de Participación Ciudadana?

--¿Promoviendo la participación y apoyando a los comités vecinales?

--¿O contrarios a la actividad de los comités vecinales, respondiendo de acuerdo a la presión?

--¿Otra?

13. De acuerdo a su experiencia en esta etapa de la participación ciudadana, qué se requerirá para incrementar y mejorar la participación de los ciudadanos,

--¿El diseño de nuevos mecanismos?

--¿Proporcionar mayor información de estos instrumentos para la participación ciudadana?

--¿O será necesario esperar el cambio y desarrollo de los ciudadanos del Distrito Federal?

CEDULA DE IDENTIFICACION

NOMBRE: _____

UNIDAD TERRITORIAL: _____

DENOMINACIÓN: _____

POSICIÓN EN EL COMITÉ VECINAL:

COORDINADOR(A)

INTEGRANTE

DOMICILIO: _____

TELÉFONO: _____