

Ensayos



**Vecinos, identidades locales
y participación ciudadana
en la ciudad de México:
la experiencia de los comités vecinales**

Héctor Tejera Gaona

**Revaluación de la participación
ciudadana en el Distrito Federal:
legitimar para ser legitimado**

Claire Alexandre Smith Pérez

**Ley de Participación Ciudadana:
¿corresponsabilidad y cooperación?**

Edgar Esquivel Solís



3^{er} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 3

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL



3



3er CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 3

INSTITUTO **E**LECTORAL **D**EL DISTRITO **F**EDERAL

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
MARÍA ELENA HOMES TIRADO
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA
Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN
Suplente: JOSÉ CARLOS TREJO SALAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: RENÉ ARCE ISLAS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ
Suplente: GABRIEL LUGO GARAY

Ensayos



**Vecinos, identidades locales
y participación ciudadana
en la ciudad de México:
la experiencia de los comités vecinales**

Héctor Tejera Gaona

**Revaluación de la participación
ciudadana en el Distrito Federal:
legitimar para ser legitimado**

Claire Alexandre Smith Pérez

**Ley de Participación Ciudadana:
¿corresponsabilidad y cooperación?**

Edgar Esquivel Solís

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMES TIRADO

Encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica: JOSÉ LUIS BARAJAS MARTÍNEZ

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren, técnica especializada "A"

Ilustración de portada: Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Autores: Héctor Tejera Gaona, Claire Alexandre Smith Pérez y Edgar Esquivel Solís

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2003

ISBN: 968-5505-54-3

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales	9
Héctor Tejera Gaona	
Revaluación de la participación ciudadana en el Distrito Federal: legitimar para ser legitimado	47
Claire Alexandre Smith Pérez	
Ley de Participación Ciudadana: ¿corresponsabilidad y cooperación?	75
Edgar Esquivel Solís	

Vecinos, identidades locales
y participación ciudadana en la ciudad de
México: la experiencia de los comités vecinales

Héctor Tejera Gaona

INTRODUCCIÓN

Las causas que inhiben o fomentan la participación ciudadana basada en una cultura democrática están relacionadas con las características del vínculo entre cultura, ciudadanía¹ y democracia. Tal vínculo se plasma, a su vez, en las particularidades de la relación ciudadanía-gobierno.²

Este ensayo se propone ahondar en la dinámica de dicha relación, para establecer si la misma está contribuyendo a la formación de una cultura democrática, al propiciar la formación de actores sociales con autonomía,³ o si, por el contrario, en ella persisten componentes que la obstaculizan. Finalmente, como resultado de la reflexión realizada formularemos algunas

¹ A reserva de referirnos más detenidamente a la cultura y la democracia en las siguientes páginas, entendemos por ciudadanía un grupo de prácticas culturales, simbólicas y económicas, así como el conjunto de obligaciones y derechos de carácter legal, político y social que definen a un individuo con relación al Estado. Cf. Engin F. Isin, "Global City-Regions and Citizenship", en R. Keil, G.R. Wekerle, V.J. Bell y D.V. Bell (eds.), *Local Places in the Age of the Global City*, Institute of Policy Alternatives of Montreal (IPAM), Black Rose Books, 1996, p. 21.

² Deseo agradecer a la doctora Lourdes Arizpe, tanto sus comentarios y sugerencias, como el apoyo financiero que, a través del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y la Fundación Rockefeller, me brindó para realizar la investigación de campo que sustenta este ensayo. Igualmente, estoy en deuda con los integrantes del proyecto Cultura y Política en México, el cual coordino en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Iztapalapa: Irma Leticia Hernández, Uriel Melchor, Ofelia Miranda, Hilaria Rodríguez, Ana Claudia Solís y Vanesa Regalado.

³ Lucía Álvarez Enríquez, "Participación ciudadana y la nueva cultura política en la ciudad", en *Acta Sociológica*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1998, p. 15.

propuestas que pudieran fortalecer la participación ciudadana con base en una cultura democrática.

Nos enfocaremos a reflexionar sobre la participación organizada, es decir, aquella que se aglutina en torno a determinadas formas organizativas, con el propósito de incidir en las acciones gubernamentales.⁴ Esta modalidad de la participación ciudadana se diferencia de la legal o formal, la cual está relacionada con el derecho ciudadano de elegir a sus representantes. También se distingue de la participación espontánea, la que “corresponde a la iniciativa de la comunidad o a uno de sus grupos para resolver un problema”.⁵

Algunos aspectos de la relación entre cultura, ciudadanía y democracia serán nuestros referentes generales para abordar el funcionamiento de un ámbito que combina tanto la representación como la participación ciudadana⁶ en la ciudad de México: los comités vecinales.⁷

⁴ Como veremos en páginas posteriores, estudiar la relación ciudadanía-instituciones no es casual ya que en ella se encuentran los elementos que hacen posible generar, en su caso, una participación ciudadana de carácter democrático.

⁵ José Mejía Lira, *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1993, p. 12.

⁶ Coincidimos con Ziccardi en torno a la argumentación de que dos temas centrales para el estudio de la relación gobierno-ciudadanía son la representación y la participación ciudadanas. Cf. Alicia Ziccardi, “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”, en *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, México, IIS/UNAM, 2000.

⁷ Este ensayo presenta algunos resultados provenientes de la investigación que sobre participación ciudadana se realizó en tres delegaciones políticas del Distrito Federal: Iztacalco, Tláhuac y Tlalpan, durante los años 2002 y 2003. En las dos primeras delegaciones se estudió el proceso de participación asociado a los comités vecinales, mientras que en la última, el vinculado al programa delegacional denominado “Hacia un Presupuesto Participativo en la Delegación Tlalpan”.

DEMOCRACIA POLÍTICA, DEMOCRACIA CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN

Diversos autores concuerdan en que el fortalecimiento de la democracia política hace posible otras formas de democracia (la social y la económica). Si bien coincidimos con esta perspectiva, la cuestión es: una vez instaurada la democracia política, ¿cómo puede ésta ampliarse a otros ámbitos? Proponemos que ello es posible si la democracia política genera mecanismos que le permitan estrechar su relación con la ciudadanía; donde además de que los ciudadanos elijan a sus representantes, se fomente la democracia como participación —como acceso— a los recursos del Estado.⁸ Es por ello que enfocamos la participación ciudadana como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administran.

Este enfoque refiere a formas singulares de participación individual o colectiva, las cuales están relacionadas con la consecución de bienes colectivos en el ámbito público. En consecuencia, evitamos adscribirnos a la perspectiva de “ciudadanía total”, la cual supone que los ciudadanos deben tomar parte en todos los asuntos públicos que les afectan. Esta perspectiva no reflexiona acerca de que toda acción social implica procesos selectivos; a diferencia, sostenemos que los ciudadanos participan en diferentes esferas con base en intereses específicos.⁹

⁸ Salazar propone que “se deben de diseñar instrumentos eficientes para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones”. Luis Salazar (coord.), *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1997, p. 20. La cuestión es que el autor no establece en qué tipo de decisiones ha de participar el ciudadano, ni los mecanismos que se deben implantar para que esto sea posible.

⁹ Sin embargo, no empleamos el enfoque de la racionalidad instrumental o cálculo estratégico, por tres razones: la primera, debido a que supone que la sociedad es abierta y que hay acceso igualitario a los bienes, olvidando las diferencias sociales y la existencia de la dominación; la segunda,

Los procesos selectivos de participación ciudadana están delineados culturalmente por valores, prácticas y significados que —en el ámbito de las negociaciones políticas—, son empleados para satisfacer demandas y expectativas. El término *empleados* no es casual: la cultura no solamente se ubica en el ámbito de lo *inconsciente* —de lo *internalizado*—. También es un conjunto de herramientas para la negociación política por medio de la cual se reelaboran y construyen significados sociales.¹⁰ Dichos significados fundan nuevas fronteras de sentido que generan consensos o fortalecen disensos y, en consecuencia, validan posiciones y comportamientos políticos.¹¹ Este proceso de generación de sentidos adquiere eficacia en el ámbito de las relaciones políticas. Es decir, la cultura se traduce en prácticas y discursos que se expresan en el ámbito político. Finalmente, la rutinización o reconfiguración de dichas prácticas y discursos —a saber, su mantenimiento o transformación— se relaciona estrechamente con los conflictos o convergencias generados en las relaciones con la sociedad y las instituciones del Estado.¹²

porque es un enfoque sustantivamente económico y, por tanto, restringido; la tercera, debido a que dicho enfoque no considera que la acción social está matizada por la cultura, la cual incide en la forma en que se actúa para alcanzar determinados objetivos y, sobre todo, en la definición de dichos objetivos. Con respecto a lo anterior, coincidimos con Habermas en que la *persona racional* “interpreta sus necesidades a la luz de los estándares de valor aprendidos en su cultura: pero sobre todo [...] es capaz de adoptar una actitud reflexiva frente a los estándares de valor con que interpreta sus necesidades”. (*Teoría de la acción comunicativa*, tomo I, Argentina, Taurus, 1989, p. 39).

¹⁰ En este sentido, la cultura tiene un papel más complejo que el atribuido por Álvarez Enríquez cuando afirma: “la política se expresa como cultura, en tanto refiere a las manifestaciones del comportamiento subjetivo de la sociedad y, en esta medida, a las imágenes y sentido sobre la acción colectiva que se dan en ella” (*op. cit.*, p. 12). Sostenemos que su papel es crear nuevas fronteras de significado que apoyen la acción política y generen nuevas configuraciones de la identidad social.

¹¹ En consecuencia, los conflictos políticos tienen un fuerte componente cultural ya que inciden en la construcción de significados, aun cuando su ubicación sea estructural, en la medida en que intentan modificar las formas en que se ejerce la dominación. (Cf. Alberto Melucci, “Third Word or Planetary Conflicts?”, en Sonia Álvarez *et al.*, *Cultures of Politics; Politics of Culture*, Westview Press, 1998, p. 423)

¹² Por lo tanto, no parece suficiente para explicar la relación cultura-instituciones al sostener

Debido, entonces, a que el papel de la cultura en el ámbito político no es sustancialmente normativo, la participación ciudadana requiere ser abordada a partir del estudio de las relaciones políticas —digámoslo así—, *en acción*. En consecuencia, nos distanciamos tanto del enfoque que tiende a proclamar que la cultura es “lo que permanece”,¹³ como de aquél que propone que las instituciones estructuran, limitan e incentivan la participación ciudadana de manera formal, y que la cultura establece sus parámetros informales.¹⁴ En todo caso, la participación ciudadana forma parte de la acción sociocultural mediante la cual los individuos pretenden satisfacer sus necesidades o alcanzar sus utopías, no solamente a través de ciertas prácticas políticas, sino realizando un cuestionamiento simbólico de los códigos dominantes.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SISTEMA POLÍTICO

Existe otra cuestión que hace necesario ahondar en el estudio de la dinámica de la participación ciudadana, analizando su desenvolvimiento en el ámbito de las prácticas sociales: el hecho de que implícita o explícitamente se la

que “entre cultura política y estructuras políticas encontramos un círculo cerrado de relaciones que hace que las instituciones den forma a la cultura política, pero en donde ésta ha de definir la dirección de aquellas” [Juan Reyes del Campillo (coord.), *Partidos, elecciones y cultura política en México*, UAEM-UAM-COMECOS, México, 1994, pp. 203-204]. La situación es más compleja debido a que entre las instituciones y la ciudadanía existe un elemento de mediación: la organización social, la cual establece una relación de poder con las instituciones, la que atempera sus posibilidades de ejercer la dominación. (Cf. Valeriano Ramírez Medina, “Democracia y participación social”, *Estudios Políticos*, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, núm. 18, mayo-agosto de 1998, pp. 78-79)

¹³ Cf. Aquiles Chiua Amparán, “Nuevos desarrollos en torno al concepto de cultura política”, en *Polis*, vol. 2, México, UAM-I, 1998; Terry Clark & Ronald Inglehart, “The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies”, en Terry N. Clark y Vincent Hoffman-Martinot, *The New Political Culture*, Colorado, Westview Press, 1998, pp. 69-70.

¹⁴ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

relaciona con el fortalecimiento de la democracia. Esta perspectiva frecuentemente recupera los postulados de los fundadores del estudio de la cultura política.¹⁵ Así, se ha sostenido que la participación ciudadana incide en las posibilidades u obstáculos para la instauración, permanencia o ampliación de un régimen democrático.¹⁶ Este presupuesto puede ser correcto, pero se requiere precisar cómo se ha estructurado la relación entre ciudadanía y gobierno en ámbitos específicos. A ello se debe la importancia de profundizar en las prácticas políticas que se expresan en el ámbito de las relaciones ciudadanía-gobierno.

Existen dos problemas que ha presentado el estudio de la participación ciudadana; por un lado, la falta de reflexión sobre las consecuencias teórico-metodológicas derivadas de las tensiones entre valores, normas y comportamiento político; por el otro, la falta de reflexión sobre las discrepancias entre comportamiento político y sistema político. Lo que no se pone sobre la mesa en la mayoría de estos estudios es que las prácticas políticas de la ciudadanía se mantienen o modifican con base en un proceso donde la cultura tiene un papel sustancialmente creativo, en el cual se emplean diferentes recursos (económicos, de poder y simbólicos) para intentar “jugar con ventaja” en la esfera política.¹⁷ Tampoco se reflexiona sobre el hecho de que la relación entre cultura y sistema político no es solamente un pro-

¹⁵ Especialmente la afirmación de que “la cultura cívica es una cultura política participante donde la cultura política y la estructura política son congruentes” (Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, p. 31).

¹⁶ Con posteridad a la publicación de *The Civic Culture*, Verba amplía la definición de participación política afirmando que son “aquellas actividades legales de los ciudadanos privados que están más o menos enfocadas a influir en la selección del personal de gobierno y/o con las acciones que éste realice” (*Participation and Political Equality: A Seven Nations Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, 1978, p. 46).

¹⁷ Como acertadamente nos dice Eduardo Nivón: “La peculiaridad de los movimientos sociales ha sido su impacto en la proposición de los asuntos públicos. Mientras que las estructuras estatales de cualquier nivel consideran que éstos se encuentran perfectamente definidos por los ordenamientos legales, los movimientos sociales sirven precisamente para recordarnos lo contrario, que la sociedad rebasa las instituciones políticas, que sus problemas siempre

blema de concordancias o disonancias que frenan o propician la democracia,¹⁸ sino de eficacia y de los ámbitos sobre los cuales actúan las prácticas políticas. En otras palabras, una cultura ciudadana no necesariamente generará un sistema político democrático, si no contiene tanto los elementos para impulsarlo como la posibilidad de actuar sobre los espacios sustanciales que generan el cambio político.

Por qué se participa y cómo se participa no es, única o fundamentalmente, un problema de normas y valores, sino de la forma en que se establecen las prácticas políticas y de los contenidos culturales que las matizan. Al respecto, si bien es cierto que la socialización cultural primaria es fundamental en la configuración de los comportamientos sociales, también lo es que la cultura se modifica en el ámbito de los procesos sociales.¹⁹

pueden ser motivo de discusión, y que hay otros temas que posiblemente antes no se tomaban en consideración, pero que ha llegado el momento de que así suceda” (“Subjetividad, política y antropología”, en *Alteridades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 19, enero-julio de 2000, p. 164).

¹⁸ En este sentido, se requiere cuestionar profundamente el enfoque de relaciones tipológicas y/o concomitantes entre sistema político y valores culturales (James A. McCann, “El electorado mexicano en el contexto de América del Norte. Una evaluación de los patrones de compromiso político”, en Roderic Ai Camp, *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI Editores, 1997), particularmente el que establece relación entre autoritarismo político / cultura “súbdito”, y democracia política / cultura participativa [Cf. Michael Banton (ed.), *Political Systems and the Distribution of Power*, Tavistock Publications, 1972; John Booth y Mitchell Seligson, “The Political Culture of Authoritarianism in Mexico: A Reexamination”, *Latinamerican Research Review*, vol. XIX, núm. 1, 1984; Wayne Cornelius, *Politics in Mexico: An Introduction and Overview*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1984; Barrington Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, España, Península (Historia, Ciencia y Sociedad, núm. 95), 1973; Eduardo Seda, “La función de la cultura en los procesos políticos”, *Anuario Indigenista*, México, Instituto Indigenista Interamericano, diciembre de 1969].

¹⁹ Vania Salles, “Las familias, las culturas, las identidades (notas de trabajo para motivar una discusión)”, en José Valenzuela (coord.), *Decadencia y auge de las identidades*, México, Programa Cultural de las Fronteras, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, México, 2000, p. 274. Al respecto, Gilberto Giménez nos aclara que una identidad colectiva no necesariamente implica que quienes la comparten actuarán a fuerza como sujetos sociales: puede ser uno de sus prerequisites pero no necesariamente una está ligada con la otra [“Materiales para una teoría de las identidades sociales”, en José Manuel Valenzuela Arce (coord.),

Por esta razón, sobrevalorar la educación —la endoculturación— en sus muy variadas expresiones,²⁰ como una estrategia sustancial para generar una cultura democrática,²¹ puede derivar en una perspectiva idealista de la democracia, perspectiva en la cual la transformación moral de los ciudadanos sea sustancial para fortalecerla.²² A diferencia, nosotros proponemos que —más allá de programas educativos de cultura cívica o política—, la vivencia ciudadana, aquella que experimenta las tensiones entre lo que se encuentra formalmente instituido y lo informalmente legitimado,²³ es la que configura los contenidos culturales esenciales que se manifestarán en las prácticas políticas.

Es obvio que una democracia no puede subsistir sin cierto grado de adscripción de los ciudadanos a valores democráticos; tampoco puede hacerlo si la ciudadanía no desarrolla un sentido de pertenencia y apropiación de las instituciones del Estado. Ambos sentidos pueden construirse si la relación Estado-ciudadanía se basa en reglas consensuadas de interrelación e intercambio de carácter equitativo, explícito, suficiente y previsible.²⁴ En otras palabras, la democracia se fortalece si la respuesta a la participación ciudadana por

Decadencia y auge de las identidades, México, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, 2000, p. 61]. Esto es importante porque la construcción de la identidad ciudadana no implica, necesariamente, que ella derivará en participación. Pero sí lo es que, usualmente, sin identidad no es posible generar un sujeto social colectivo.

²⁰ Ambiente familiar, escuela, relaciones sociales, contenido de los medios de comunicación masiva, cursos y conferencias, entre otros.

²¹ Cf. Yolanda Meyenberg Leycegui, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, Flacso, diciembre de 1999, pp. 11-12.

²² José Antonio Crespo, "Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional", *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, abril-junio de 2001.

²³ Rosalía Winocur y Ángela Giglia, "Posibilidades y alcances de las técnicas antropológicas para el estudio de la cultura política", en Rosalía Winocur (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México, Porrúa/IFE/Flacso, 2002, p. 98. Al respecto, una de las principales contradicciones que vive el ciudadano es la del discurso oficial que sostiene la existencia de un Estado de derecho y las múltiples prácticas discrecionales que vive cotidianamente.

²⁴ Cf. Ana Hirsch Adler, *Investigaciones sobre los valores de los mexicanos*, México, Gernika, 1998, pp. 83-84.

parte de las instituciones gubernamentales se sustenta en la legalidad, la certidumbre y la eficacia.²⁵

La participación ciudadana es un asunto de eficacia política; establecer las condiciones en las cuales participar incide sobre las decisiones de gobierno. Por ello, la democracia como forma de vida requiere espacios en los cuales los ciudadanos puedan definir y direccionar dichas decisiones.²⁶ La cuestión es que la elección de representantes no garantiza el contenido de los vínculos entre ciudadanía y gobierno, ni delimita el margen de acción de los gobernantes. Quizá lo más decepcionante de la democracia política para muchos ciudadanos sea que en las campañas electorales los candidatos proponen una agenda²⁷ muy distinta a la que ponen en práctica cuando son elegidos.²⁸

Entre los mayores obstáculos a la participación ciudadana encontramos al cinismo y el desencanto. Pero éstos no son más que expresiones de un fenómeno político-cultural más importante, generado por la forma en que se ha estructurado la democracia: la distancia entre ciudadanía y gobierno. Este fenómeno ha facilitado el fortalecimiento de la intermediación política expresada en el clientelismo y el corporativismo,²⁹ la intermediación que genera procesos de identidad ciudadana que obstaculizan su participación.³⁰ En consecuencia, son las relaciones políticas que la ciu-

²⁵ En este sentido, parece poco factible proponer que “antes de lograr construir las nuevas instituciones económicas, sociales y políticas que necesitamos, un primer paso sea defender, en el plano de las ideas, la importancia de las reglas, las instituciones y la confianza” (Héctor Zamitiz, *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, UNAM, 1998, p. 41).

²⁶ Ramírez Medina, op. cit., pp. 82-83.

²⁷ Si es que puede recibir este nombre aquella que intenta despertar el contenido multisemántico de las expectativas ciudadanas.

²⁸ Consideramos que esta situación ha alimentado entre la ciudadanía el creciente sentir de que la democracia únicamente ha beneficiado a los partidos políticos y, en consecuencia, también el creciente abstencionismo electoral.

²⁹ Sin embargo, no hay que descartar la eficacia del caciquismo y los líderes locales para incrementar la posibilidad de que las comunidades de bajos ingresos logran manipular el sistema político para asegurarse los bienes y servicios que les eran indispensables.

³⁰ En términos generales, la identidad puede considerarse como el sentimiento o la certeza de que se pertenece a una colectividad, la que usualmente genera la percepción de estar en igual-

dadanía experimenta en la cotidianidad, aquellas que perfilan las formas con las cuales, en su caso, se participa y se establece la relación con el Estado y sus instituciones.

Habermas sostiene que la identidad ciudadana se construye a partir del ejercicio de los derechos democráticos de comunicación y participación.³¹ Pero si no existen canales para que dichos derechos sean ejercidos, la identificación con base en el sentido de apropiación o pertenencia con las instituciones del Estado se debilita y el sentido de ciudadanía se difumina.

La noción de ciudadanía está teóricamente asociada con el Estado-nación,³² pero en la modernidad el espacio privilegiado donde la ciudadanía se construye es el local. En este espacio el ciudadano se relaciona con las instituciones gubernamentales, interactúa con la burocracia administrativa y adquiere la experiencia necesaria para salvar los diversos obstáculos y recibir atención a sus demandas. Es donde —como hemos dicho— aprende los contenidos culturales con los cuales establecerá sus prácticas políticas; donde usualmente la injerencia y el control de los recursos del Estado se vinculan con las demandas ciudadanas; el espacio en el cual se requiere y es posible democratizar la relación entre ciudadanía y gobierno y, en último término, propiciar la apropiación ciudadana de las instituciones de gobierno y la identificación con éstas. Por lo demás, si bien las formas de administración de los gobiernos locales parecieran ubicarse en el ámbito formal del desempeño administrativo, éste solamente es posible a través del ejer-

dad de condiciones, lo que es un factor importante para propiciar la organización ciudadana (Cf. Silvia Bolos, *Actores sociales y demandas urbanas*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 106-107). Por lo demás, la identidad es uno de los elementos sustanciales de la acción social, en la medida en que “permite a los actores ordenar preferencias y escoger, en consecuencia, ciertas alternativas de acción” (Gilberto Giménez, *op. cit.*, pp. 71-72).

³¹ Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta, 1998, p. 622.

³² La nacionalidad puede considerarse el atributo más simple de la ciudadanía, y se construye como sentimiento de comunidad a partir de la acción del Estado en un determinado territorio. Pero, como ha planteado Benedict Anderson (*Imagined Communities; Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, 1983), es un sentimiento de comunidad imaginario ya que la comunidad es tan extensa que no es real.

cicio de múltiples prácticas políticas.³³ Por ello, en los espacios locales se juegan las posibilidades de generar procesos de participación ciudadana de carácter democrático.

Ante referentes de identidad ciudadana más globales y difusos,³⁴ aquellos vinculados con los espacios locales se convierten en centrales para que la ciudadanía construya y modifique su identidad y sentido ciudadanos, así como las formas de participación asociadas a ellos. Puede decirse que la identidad ciudadana se ha desplazado del ámbito nacional (sin abandonarlo del todo) y encontrado nuevos referentes en las ciudades, específicamente en colonias y barrios. Como resultado, aquella identidad ciudadana que se construye con referentes de carácter vecinal tiene actualmente un papel muy significativo en las expresiones sociales y políticas de la ciudad de México. Esto es explicable si se considera que lo local es donde lo público se hace posible, donde existe un acercamiento real entre política y vida cotidiana, pero, lo más importante, donde “la gestión pública se desacraliza pues pierde poder para ganar en participación”.³⁵

Hemos dicho al inicio de este ensayo que la democracia política se fortalecerá en la medida en que se establezcan mecanismos de relación entre ella y la ciudadanía, con el propósito de direccionar el acceso a los recursos del Estado. Esta aseveración puede hacerse realidad en los contextos políticos locales donde, además de existir la posibilidad de generar proyectos de democracia más directa, puede fortalecerse la democracia más amplia o nacional. En este sentido, la sinergia de los procesos de democratización locales puede profundizar la democracia política en el nivel estructural más general.³⁶

³³ Cf. Ziccardi, *op. cit.*

³⁴ Isin, *op. cit.*, pp. 21-22.

³⁵ Fernando Carrión y Dorte Wollrad (comp.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Quito, Flasco, 1999, p. 16.

³⁶ Norber Lechner, “El nuevo contexto de la cultura política”, *Coyuntura*, Quinta Época, México, enero-febrero de 1996, pp. 63-65.

La cuestión estriba en que —como hemos dicho al inicio— la participación no es garantía de democracia. Habría que agregar que tampoco es sinónimo de ella. Es cierto que la participación se ha convertido en una estrategia para alcanzar mejores condiciones de vida, a la vez que se ha concebido como un mecanismo de regulación social y de gobernabilidad. Se ha pretendido con ella incidir en la socialización más inmediata, fortalecer las relaciones vecinales al generar un sentimiento de comunidad, así como generar un vínculo más estrecho con la administración gubernamental. Pero, ciertamente, también existe el peligro de idealizar la participación y lo ciudadano (así como de idealizar todo tipo de organización ajena al Estado). La organización participativa puede ser antidemocrática internamente, en su relación con otros grupos ciudadanos,³⁷ o pretender que las acciones gubernamentales sean autoritarias. Por eso la ciudadanización (tan en boga en este sexenio), así como la participación ciudadana, requiere al mismo tiempo construir ciudadanos que, sin ir más lejos, sometan su interés particular al general. Para ello, es preciso implantar relaciones sociales y políticas que promuevan dicha construcción, lo cual implica, a su vez, modificar las instituciones y la forma en que éstas se relacionan con la ciudadanía.

REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana, en los términos en que la hemos enfocado, está estrechamente relacionada con las diversas formas de representación vecinal o ciudadana que desde inicios de los años noventa se han promovido en el Distrito Federal. Estas formas de representación se han expuesto como

³⁷ Como sostiene Patricia Saffa [“Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la Ciudad de México”, en Fernando Carrión y Dorte Wollrad (comp.), *op. cit.*, p. 197], al referirse a las organizaciones vecinales: “Muchas veces no representan alternativas distintas de participación ciudadana cuando en su interior se reproducen antiguos vicios como son el clientelismo, el trabajo partidario y la reproducción de grupos de poder, entre otros”.

una respuesta a las demandas de las múltiples organizaciones políticas y ciudadanas que pugnan por democratizar las instancias gubernamentales. Igualmente, han sido visualizadas por las instancias gubernamentales como una estrategia para facilitar la gestión ciudadana, a la vez que un mecanismo de modernización administrativa, de descentralización y desconcentración de la gestión gubernamental en el nivel local (delegacional). Por tanto, la participación ciudadana no debe enfocarse solamente como resultado de la efervescencia social; es también una estrategia gubernamental de búsqueda de consenso y gobernabilidad. Estos dos aspectos de la representación ciudadana han requerido una legitimidad de las formas de representación vecinales, pero lo cierto es que, en este sentido, los resultados han sido insuficientes. Las modalidades de representación vecinal y ciudadana que hasta el momento se han acordado entre diversas fuerzas políticas (gobierno y partidos políticos) han mostrado innegables limitaciones. Muchas de ellas han sido consecuencia del interés por mantener o alcanzar el control político sobre estas formas de representación, más que de una búsqueda de alcanzar una relación directa y eficaz entre ciudadanía y gobierno. Los efectos de dichos intereses sobre la dinámica de la participación ciudadana son uno de los aspectos sobre los que nos detendremos más adelante.

No realizaremos aquí un recuento de los resultados y limitaciones de las diferentes formas de representación ciudadana anteriores a los comités vecinales (por ejemplo, consejeros ciudadanos y jefes de manzana). Consideramos suficiente recordar que dichos comités fueron elegidos en 1999 con un porcentaje sumamente bajo de votos, el cual no alcanzó a 10% del padrón electoral del Distrito Federal. Esta baja participación se ha intentado explicar en este y otros procesos similares con base en diversas causas; desde la consabida apatía vecinal (que poco explica la situación), hasta el creciente desmembramiento de las redes sociales vecinales.³⁸ Por lo demás,

³⁸ Cf. Carlos Martínez Assad (*¿Cuál destino para el DF?: Ciudadanos, partidos y gobierno por el*

cabe recordar que los comités vecinales son una estructura de representación vecinal considerada en la Ley de Participación Ciudadana.³⁹

REPRESENTACIÓN VECINAL, PARTICIPACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

En la integración de las planillas que contendieron para formar los comités vecinales, como había sucedido con las anteriores formas de representación vecinal, los partidos políticos tuvieron un papel muy importante. Si bien la normatividad para integrar democráticamente los comités pretendió diversificar la representación vecinal al dificultar que un grupo la monopolizara, en los hechos muchos comités quedaron integrados sustancialmente por miembros de partidos políticos distintos. En consecuencia, las tensiones y los conflictos que se han generado en su seno, no han sido solamente resultado de perspectivas diferentes sobre cuáles son los problemas vecinales más importantes, sino también del intento de algunos de sus integrantes por beneficiar las zonas de las cuales provienen. Esencialmente, han sido diferencias derivadas de la confrontación de identidades políticas contrapuestas, así como de los estragos que las contiendas por “ganar el comité” causó entre grupos de vecinos. Estas elecciones, de carácter supuestamente vecinal, fueron, en realidad, contiendas político-electorales, por lo que los enfren-

control de la capital, México, Océano, 1996), quien propone que en las zonas rurubanas del Distrito Federal las redes sociales comunitarias son más fuertes y, por ello, existe una mayor participación para elegir representantes ciudadanos.

³⁹ La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que fue promulgada en diciembre de 1998, establece en los artículos 103 y 104 los derechos y obligaciones de los integrantes de los comités vecinales. En síntesis, sus derechos son participar en comisiones, actividades, deliberaciones y presentar propuestas relacionadas con las actividades del comité. Sus obligaciones son consultar y representar los intereses de sus representados, así como promover la participación de éstos. Igualmente, deben asistir a las sesiones del comité, participar en las comisiones que se establezcan e informar de las actividades realizadas en audiencia pública a sus vecinos.

tamientos entre planillas y entre los vecinos que las apoyaron han sido intensos, afectando a largo plazo las relaciones intervecinales.

Por lo demás, las propuestas de las campañas realizadas por las planillas contendientes, cuyo contenido partidario fue significativo, contaminaron la percepción de muchos ciudadanos, quienes no tuvieron la oportunidad de contar con información sobre qué planilla podría resolver mejor sus demandas. La cuestión muchas veces se redujo a qué partido político sería el que tendría “el poder”. Tal situación fue agudizada por los partidos, ya que las campañas para la elección de comités vecinales fueron consideradas por éstos el “preámbulo” para las que se realizarían el siguiente año (2000). En este sentido, consideraron a los comités como una forma de representación vecinal susceptible de utilizarse durante el periodo electoral para incidir en las preferencias electorales de los habitantes del Distrito Federal. Por ello, era estratégico que “los ganadores” fueran de uno u otro partido.⁴⁰ En consecuencia, al integrarse los comités fue difícil que sus miembros hicieran a un lado sus diferencias y trabajaran conjuntamente. Una vecina lo manifestaba de la siguiente manera: “Si durante las elecciones se dijeron hasta de qué se iban a morir, imagínese si ahora van a trabajar juntos”.

Actualmente, en el caso de que los comités no se hayan disgregado, los desacuerdos políticos que implícita o explícitamente inciden en las discusiones provocan que sus reuniones sean usualmente muy largas y con pocos resultados. La integrante de un comité lo expresa de la siguiente manera: “Como puede ver, estamos reunidos pero todos somos de diferente partido y por eso nunca nos ponemos de acuerdo”.⁴¹

La tendencia de los comités a disolverse cuando en ellos participan simpatizantes de diversos partidos ha encontrado, en ciertas ocasiones, un contrapeso en las relaciones vecinales.

⁴⁰ Los partidos que contendieron fueron, sustancialmente, el PRI, el PRD y, en dos o tres delegaciones, se sumó el PAN.

⁴¹ Integrante de comité vecinal, 3 de julio de 2002.

Los integrantes de mi comité nos conocemos desde chavos. Después de tanto tiempo de conocernos nos estamos aceptando como somos. Ya estamos hermanados. Somos amigos en la vida pero en la política somos enemigos. Yo fui jefe de manzana y presidente de colonia. Incluso estuve en una planilla pero nos hicieron trampa y perdimos. Le dije a mi amigo que ganó: “Ya ganaste, te dejaste llevar como un animal”. Yo no tengo partido político, yo soy luchador social. Los partidos políticos no participan, pero cómo chupan la alegría.⁴²

En este sentido, el compartir una identidad local ha sido un elemento cultural que ha logrado atemperar los conflictos derivados de perspectivas políticas distintas. Asimismo, más allá de los colores partidarios, lo cierto es que muchos vecinos tienen necesidades y problemas comunes. De ahí que perciban que su fuerza proviene de que el comité esté cohesionado, para lograr negociar con las autoridades delegacionales.

Para muchos ciudadanos, formar parte de un comité no es resultado de una convicción respecto a su importancia para satisfacer las demandas ciudadanas.⁴³ En realidad, muchos de los integrantes de las planillas aceptaron formar parte de éstas más por presión de amigos y vecinos, que por un interés en participar en la solución de los problemas de su entorno.⁴⁴ También, algunos de ellos esperaban recibir un salario por formar parte del comité, pero al saber que su labor sería gratuita, simplemente dejaron de asistir

⁴² Integrante de comité vecinal, 5 de septiembre de 2002.

⁴³ “Por ejemplo, hay un comité vecinal en el que sólo votaron la coordinadora y su hija, y con esos dos votos ella es la coordinadora y nada más trabaja con su hija”. Coordinador zonal de Participación Ciudadana, 30 de septiembre de 2002.

⁴⁴ “En la planilla que formamos y con la cual ganamos el comité vecinal, buscamos gente de todos los sectores para poder trabajar con toda la comunidad, así que tenemos un contador público, un ingeniero, un adulto mayor, una de lavaderos públicos y que conoce mucha gente, a una señora que tiene mucha familia en las vecindades y a mí, que estoy encargado de los jóvenes. Tengo ya bastante tiempo trabajando en la política y mi familia también es de ese tipo de gente. Mi mamá fue diputada local y mi hermana suplente. Nosotros ganamos nueve de los quince lugares del comité y al principio buscamos consensos, pero no se pudo con dos de ellos que eran de otro partido”. Coordinador de comité vecinal, 13 de junio de 2002.

a las reuniones:⁴⁵ “Como puede ver, a todos los demás integrantes del comité no les interesa, nada más se postularon, ganaron y se desaparecieron”.⁴⁶

Hubo quienes participaron en las actividades de los comités mientras se resolvían las demandas que les afectaban directamente, y una vez satisfechas aquéllas dejaron de asistir a las reuniones. En este sentido, la posición ciudadana de carácter pragmático e individualista ha desestructurado muchos comités. Asimismo, la convivencia entre militantes de partidos políticos y ciudadanos no ha tenido buenos resultados. Usualmente, los militantes tienden a confrontarse más con las autoridades delegacionales, y sus compañeros de comité consideran que ello perjudica su relación con la delegación. Así, por ejemplo, un pequeño grupo de integrantes de un comité afirma:

Nosotros no reconocemos a la señora Reyna, que es la coordinadora del comité vecinal. Es una persona muy conflictiva y hasta con las licenciadas de la delegación y sobre todo con las de Participación Ciudadana ha tenido problemas. Nosotros no la reconocemos como coordinadora. Nosotros trabajamos aparte y ni siquiera la tomamos en cuenta.⁴⁷

Un obstáculo para acordar las prioridades en los problemas sobre los cuales los comités actuarán ha sido la diferencia socioeconómica entre sus integrantes y los distintos lugares⁴⁸ de donde provienen. Aquí, la identidad local, muchas veces circunscrita al ámbito barrial o de manzana, es un impedimento para generar un sentido de ciudadanía más amplio. La tendencia

⁴⁵ Como menciona un coordinador de zona de Participación Ciudadana: “La gente que se mete a los comités vecinales lo hace más por un deseo de buscar un beneficio propio. Incluso muchos de ellos creyeron que les pagarían, el rumor lo corrieron los mismos partidos, pero cuando se dieron cuenta de lo contrario muchos ya no se presentaron a trabajar. Para algunos el beneficio es político ya que de esta manera intentan posicionarse”. 30 de octubre de 2002.

⁴⁶ Integrante de comité vecinal, 7 de agosto de 2002.

⁴⁷ Participantes en curso de capacitación, 3 de junio de 2002.

⁴⁸ Las diferencias son mayores en los casos en que los comités pertenecen a pueblos y barrios de delegaciones rururbanas como Tláhuac y algunas zonas de Tlalpan.

usual de los miembros de los comités es atender cada uno a “su colonia” e, incluso, algunos de ellos hablan de “su vecindad”. Si bien podría sostenerse que este sentido de ciudadanía es muy limitado, lo cierto es que, sin embargo, los comités vecinales representan unidades territoriales muy extensas.

El problema es que los integrantes de los comités, debido al territorio tan grande que les corresponde por unidad territorial, tienen un interés y arraigo más fuerte con su propia colonia que con las demás que les corresponde por unidad territorial.⁴⁹

Esto dificulta que sus integrantes conozcan o se identifiquen con los problemas que existen en ellas. En consecuencia, los comités no son una instancia de representación ciudadana efectiva, ya que no existen estructuras intermedias de representación ciudadana entre ellos y los habitantes de las unidades territoriales. Por lo demás, nos parece que la pretensión de que los comités “vean por el bien de todos” se ubica en el ámbito ya criticado de pensar que es posible generar una “ciudadanía total”.

Las diferencias mencionadas son la causa de que los comités tiendan a disgregarse y que cada uno de sus miembros trabaje “por su lado”, gestionando demandas específicas sobre las cuales tiene un interés personal o existe un compromiso con un determinado grupo vecinal. Algunos de ellos, incluso, han formado “equipos de trabajo”;⁵⁰ estos equipos están cohesionados con base en intereses vecinales y simpatías políticas comunes.

Para quienes pertenecen a un partido político, formar parte de un comité

⁴⁹ Coordinador zonal de participación ciudadana, 1º de noviembre de 2002. Sin embargo, para algunos funcionarios esta situación no es fácilmente perceptible y la reducen a un problema político. Por ejemplo, la encargada de protección civil de una delegación afirma: “Lo político, con sus diversas inclinaciones descompone la organización vecinal, tal vez sea necesario dividir en partes más pequeñas a las unidades territoriales”, 18 de septiembre de 2002.

⁵⁰ “Yo estoy mejor trabajando solo o con las personas que quieran ayudar, que no sean conflictivas y que no busquen el interés propio”. Integrante de comité vecinal y líder de unidad habitacional. 15 de agosto de 2002.

les ha proporcionado una representación formal que valida su papel como intermediarios entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales. Además, les permite presentarse ante los ciudadanos como un vecino más y salvar así la usual desconfianza ciudadana hacia quienes realizan actividades de proselitismo político. Con base en este doble papel (militantes y ciudadanos), quienes pertenecen a los partidos políticos “nos vamos ganando la confianza de la gente”, dicen algunos, aun cuando contradictoriamente puedan sostener que “lo importante es el servicio, poder ayudar a mis vecinos sin importar mis preferencias por cierto partido”.⁵¹

La estrategia de los partidos de “ganar espacios” en los comités ha fortalecido su papel de intermediarios entre la ciudadanía y los gobiernos locales. En consecuencia, analizar la participación ciudadana a través de esta forma de representación ciudadana requiere desbrozar lo que es propio de la actividad de los partidos y aquella que corresponde a la ciudadanía; de lo contrario, se corre el riesgo de sobredimensionar dicha participación. En efecto, los comités más activos frecuentemente son aquellos en los cuales sus participantes también desarrollan alguna actividad muy cercana a un partido político, especialmente en las colonias populares.⁵²

No estamos proponiendo que lo ciudadano deba estar alejado teórica y prácticamente de la participación partidista; nada más lejos de nuestra intención. Lo que sostenemos es que, en términos analíticos, no debe confundirse una actividad cuyo propósito es ganar adeptos y adscripciones políticas a través de la acción en el ámbito ciudadano, la cual puede catalogarse como intermediación, con aquella que pretende resolver proble-

⁵¹ Integrante de comité vecinal, 7 de agosto de 2002. Este discurso es usual entre quienes militan en algún partido. Un coordinador de comité lo expone de la siguiente manera: “Yo soy simpatizante priista, pero lo más importante es que como representante busco el bien de todos, no sólo de los priistas. Como representante soy solamente un ciudadano, para nada un miembro del PRI”. Coordinador de comité vecinal, 13 de septiembre de 2002.

⁵² Encontramos que en las colonias de clase media y media alta, la tendencia es que los comités ciudadanos estén entreverados con las asociaciones de vecinos.

mas ciudadanos a partir de una motivación más relacionada con una identidad vecinal, cuyos referentes son locales, y que busca el mejoramiento de las condiciones de vida y del entorno de la comunidad en la que convive. Por supuesto, ambas se encuentran frecuentemente entremezcladas en un mismo comité. Por ello resulta difícil sostener que los comités vecinales son sustancialmente un espacio de representación ciudadana, ya que su integración sociopolítica es más compleja. Consideramos que si bien éstos son un medio que la ciudadanía ha empleado con el propósito de tener una mayor incidencia en las acciones de gobierno, también han sido utilizados para cimentar trayectorias políticas, liderazgos personales y simpatías partidarias.

Lo que más hago son labores de gestoría, sobre todo en crédito de vivienda, pero también en muchos trámites que hay que hacer en la delegación. Yo apoyo a la gente, pero cuando me quieren saltar, entonces ya no hago nada por ellos y si puedo amolarlos, ¡pues va! Además, por lo que hago les pido el apoyo al PRD, ellos me lo deben. Los apoyos de gestoría los hago sin algún beneficio para mí. Si yo pidiera por gestoría no estaría como estoy.⁵³

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL

Aun cuando muchos comités hayan desaparecido, la tendencia a la fragmentación o las divisiones internas que existe en muchos de los que han subsistido, explica el porqué de la relación tan compleja entre ellos y las autoridades delegacionales. Por supuesto, para entender dicha relación habría que considerar también las estrategias políticas con las cuales las delegaciones establecen su vínculo con la ciudadanía.

En las elecciones de 1999 se eligieron 1 352 comités vecinales en igual

⁵³ Integrante de comité vecinal, 19 de junio de 2002.

número de unidades territoriales. Esto significa que, en promedio, cada delegación debería atender las demandas de 84 comités vecinales. Lo cierto es que, en términos prácticos, es difícil que las autoridades delegacionales estén en posibilidad de realizar una atención individualizada en cada uno de ellos. Por esta razón, en algunas delegaciones se ha preferido establecer una territorialización más amplia, digamos, agrupando las unidades territoriales en cinco o seis zonas. Esta concentración territorial de carácter administrativo no ha sido apuntalada con estrategias delegacionales de descentralización y desconcentración. Es cierto que en algunas delegaciones existen coordinadores territoriales que atienden los problemas de ciertas zonas, pero éstos no tienen capacidad de decisión sobre muchos problemas que atienden, lo que dificulta que respondan adecuadamente a los requerimientos y demandas de la población.

En lo general, las delegaciones son estructuras administrativas centralizadas que, debido a su burocracia, sus carencias presupuestales y su dependencia del “gobierno central” para atender muchos de los problemas, se vuelven entidades operativas usualmente ineficaces. Además, las delegaciones operan más a partir de atender grupos de presión que con base en una planificación producto de su relación con instancias de representación vecinal. Al respecto, como ya se planteó, los comités vecinales no son —ni pueden ser por sus limitaciones— instancias de representación de las unidades territoriales por las que fueron electos. Por ello, muchos de los problemas “se escapan”, por decirlo así, del ámbito de relación establecido por las autoridades delegacionales con los comités vecinales, y se administran en el campo político de la confrontación. Por esta razón, la eficacia de la relación entre comités, como espacios de representación y participación ciudadana para sustentar la gobernabilidad de los problemas ciudadanos, es muy limitada.

Pero si las delegaciones han establecido una relación con los comités vecinales, más allá de los problemas arriba planteados, ha sido porque, por un lado, significan un ámbito de negociación con diferentes redes de carácter político y de representación vecinal, aun cuando su importancia sea relativa.

Al respecto, los comités vecinales conforman una vía para negociar con una fracción de las “minorías intensas”, las cuales tienden a ejercer una presión política importante sobre la organización administrativa de las delegaciones para que se atiendan demandas de muy diversa índole. En efecto, los comités usualmente aglutinan a líderes de colonia y de barrio independientes o asociados a partidos políticos, miembros de asociaciones vecinales, ciudadanos activos, jubilados con deseos de “ayudar a nuestra comunidad”, señoras que prefieren “hacer algo en vez de ver telenovelas”, entre otros actores sociales con mayor o menor incidencia en la vida cotidiana vecinal. Por otro lado, las delegaciones se han vinculado con los comités debido a que representan un espacio para construir la legitimidad de las acciones de gobierno. En efecto, muchas de las decisiones que se toman pueden validarse ante diferentes grupos de ciudadanos descontentos, sosteniendo que éstas han sido acordadas previamente con los comités vecinales que son, formalmente, la instancia que los representa. En todo caso, “vayan a quejarse con ellos” fue alguna vez la salida ante el reclamo.⁵⁴

Como tradicionalmente se ha hecho desde las primeras formas de representación ciudadana o vecinal, los comités han sido convocados para que aprueben obras no consultadas previamente con los vecinos que supuestamente representan, o para que aprueben modificaciones a aquellas que dichos vecinos solicitaron. Esta situación puede beneficiar a quienes participan en los comités, ya que les abre la posibilidad de “direccionar” obras y servicios con base en intereses particulares o de grupo; pero todo lo anterior deteriora su legitimidad y, en la misma medida, las acciones de gobierno que se promueven a través de ellos.⁵⁵

⁵⁴ Respuesta de funcionario delegacional ante queja de vecinos por no haberse tomado en cuenta en el programa de obras varias de sus peticiones.

⁵⁵ Así, cuando las delegaciones deciden realizar programas a través de los comités vecinales, como es el caso de las alarmas vecinales, la desconfianza de los vecinos hacia los comités (y por supuesto a la delegación) llega hasta el extremo de rechazar la alarma si ésta es conectada a la energía eléctrica de su hogar.

Por lo demás, lo más frecuente es que el descontento ciudadano sea resultado de la poca eficacia que percibe en los comités para resolver sus demandas ante las diferentes oficinas delegaciones. La escasa legitimidad de los comités se deteriora aun más como producto de gestiones que no tienen respuesta, de reuniones a las cuales citan a sus vecinos y a las que no acuden los jefes delegacionales o los directores de diversas dependencias. Así, los gobiernos locales –por acción u omisión– desgastan la poca representatividad de los comités y desaniman a sus integrantes, quienes constantemente se quejan: “Nos dejaron plantados, siempre nos hacen lo mismo”.⁵⁶ Pero lo más importante es que deterioran sus relaciones vecinales, lo que se expresa en que “la ciudadanía nos chifla pues hablamos puras promesas”.⁵⁷

Esta relación, en la cual las autoridades delegacionales esperan que los comités les “respondan”, pero que no está sustentada en una reciprocidad basada en derechos y obligaciones mutuas, es causa de los usuales enfrentamientos durante las reuniones que se celebran entre ambos.

Un integrante de un comité vecinal reclama: “No sabemos nada del avance de nuestros problemas, ¿dónde quedó el presupuesto para seguridad?, ¿dónde están las cuatrimotos que nos dieron? Hay insuficiencia de policías. No hay suficiente información por parte de la delegación, llámense programas o presupuesto y en lo que se ha gastado”. La respuesta de uno de los funcionarios delegacionales que asiste a la reunión es la siguiente: “Si hiciéramos por escrito todo lo que hace la delegación [sic], nos la pasaríamos sacando copias y se gastaría en eso todo el presupuesto”.⁵⁸

Lo usual es que, a la primera oportunidad, los integrantes de los comités cuestionen a las autoridades sobre compromisos no cumplidos, problemas que

⁵⁶ Vecina de unidad habitacional, 7 de agosto de 2002.

⁵⁷ Asistente a reunión con jefa delegacional, 20 de agosto de 2002.

⁵⁸ Reunión de comités y delegación sobre el Programa de Seguridad Pública, 20 de agosto de 2002.

deben resolverse, así como las limitaciones legales para presionar a la delegación para que atienda sus demandas. Dichas reuniones derivan fácilmente en confrontaciones entre funcionarios y ciudadanos, lo cual denota la limitada capacidad de los comités para incidir en la administración delegacional.⁵⁹ Esta relación conflictiva se agudiza cuando los integrantes de los comités y las autoridades delegacionales pertenecen a partidos políticos distintos. Ciertamente, quienes resultan verdaderamente afectados cuando se rompen las negociaciones son los vecinos, que pierden así un canal para resolver sus problemas. Ante estas circunstancias, algunos terminan buscando o aceptando la oferta de los partidos políticos para que éstos sean una vía de intermediación y gestión.

Recibimos la invitación de un partido porque se suponía que iban a trabajar y tener la fuerza suficiente para presionar a la delegación a que nos resolvieran nuestros problemas. La verdad, fue una mala decisión ya que no nos benefició. Ahora aceptamos los apoyos de todos los partidos siempre y cuando nos traigan cosas y no nos pidan que votemos por ellos.⁶⁰

La persistente intermediación de líderes y partidos políticos acrecienta la distancia entre ciudadanos y gobierno y, al continuar siendo la estrategia sustancial con la cual dichos partidos buscan generar sus clientelas políticas, constituye un obstáculo más para la participación ciudadana.

Muchas personas acuden a este servicio (de Atención Ciudadana en la delegación), pero en su mayoría son provenientes de los partidos políticos. Van a las casas de los

⁵⁹ “La demanda más solicitada es la de bacheo y llegamos a tener de cincuenta a ochenta llamadas al día. Desafortunadamente es la que tiene mayor rezago, puesto que para poder realizar este servicio se tiene que hacer un trámite administrativo muy largo, que puede durar hasta tres o cuatro meses para que llegue la autorización para poder realizarlo”. Coordinador de atención ciudadana, 26 de junio de 2002.

⁶⁰ Coordinador de comisiones de unidad territorial, 20 de septiembre de 2002.

ciudadanos y les toman sus gestiones pero cuando las llevan a la delegación es cuando hay varios problemas: el primero, que no traen las gestiones con todos los requisitos que se piden, y ello imposibilita que se les dé trámite o se acepte la denuncia; el segundo, que cuando le toman sus gestiones a la gente se tardan a veces hasta tres meses en traerlas a la delegación y la gente piensa, sin saber, que es culpa de la delegación, cuando el que no está cumpliendo es el diputado o el partido político; tercero, que le prometen a la ciudadanía resolver cosas que no se pueden resolver, que no están en sus manos ni tampoco son responsabilidad de la delegación. Esas situaciones podrían terminar o disminuir con el simple hecho de que la gente acudiera personalmente a levantar su denuncia o, en último caso, hacerlo por vía telefónica.⁶¹

No deja de llamar la atención la postura de algunos funcionarios locales con relación a los comités vecinales. En términos prácticos, parecieran considerar que los conflictos con los comités se deben a que éstos no cuentan con suficiente información sobre las acciones delegacionales (como si informarles de cuestiones generales fuese realmente el problema), o que carecen de capacitación para ocupar esta representación. Lo anterior porque muestran una tendencia a incrementar cursos y reuniones informativas cuando dichos conflictos se intensifican.⁶² Estas actividades representan, desde nuestra perspectiva, uno de los mejores ejemplos de cómo se intenta acotar la participación ciudadana con base en un reconocimiento formal. Dicho reconocimiento deriva, en realidad, en prácticas que establecen el contexto para construir una identidad ciudadana institucionalizada y, por tanto, “domesticada”. No una identidad, como hemos propuesto, fundada en la apropiación de o la identificación con las instituciones gubernamentales,

⁶¹ Responsable de Centro de Servicios y Atención Ciudadana, 26 de junio de 2002.

⁶² Hemos encontrado un especial interés por parte de las delegaciones en realizar actividades como cursos y talleres con el propósito de capacitar a los comités vecinales o a las comisiones derivadas de éstos. La cuestión es si la capacitación es una actividad que realmente está contribuyendo a formar una cultura democrática de participación. A esta cuestión nos referiremos en la parte final de este ensayo.

a partir de que éstas responden a sus demandas y expectativas. Para ello intentan introyectar contenidos identitarios de carácter formal que circunscriban y delimiten “lo ciudadano” a elementos institucionales previamente establecidos.

Se invita a un magistrado a que exponga a los comités vecinales los deberes y derechos que implican ser miembro de uno de ellos. El expositor subraya los límites del puesto, enfatizando que la posición tiene muchas obligaciones pero que está acotada; por ejemplo, “no tiene la capacidad de exigir cuentas a la delegación, eso le corresponde a los legisladores”; que sus integrantes “no son servidores públicos, sino representantes populares que no pueden exigir participar en la decisión de cómo se distribuye el presupuesto ya que no está dentro de sus facultades”. Mientras el expositor plantea estas cuestiones, se escuchan diversas manifestaciones de descontento (varios *chale* y silbidos). El jefe delegacional interrumpe pidiendo que se comporten o de lo contrario no volverá a programar un curso. Al término de la exposición, cuando alguno de los asistentes manifiesta su inquietud sobre cuáles son los mecanismos con los que cuentan para presionar al jefe delegacional a que atienda sus requerimientos, el expositor responde: “formalmente ninguno”, por lo que un asistente cuestiona: “¿Por qué a nosotros los de los comités sí nos exigen resultados, y nosotros no podemos hacer lo mismo con la delegación?” Otro más expresa: “Yo exijo que se nos pague un honorario. Nosotros queremos percibir un ingreso por este trabajo que nos quita mucho tiempo y es un trabajo muy desgastante”. Uno más inquiere: “¿Hasta qué punto tiene la responsabilidad la delegación de hacernos caso en los pedimentos [sic] que nosotros, los del comité, le hagamos? Nosotros no queremos que nada más nos den atole con el dedo a los pedimentos que les hacemos”. El jefe delegacional no hace ningún intento por plantear algún mecanismo de negociación o concertación para atender dichas inquietudes, solamente interviene al final para comprometer a los asistentes para que la próxima vez que asistan firmen una carta de buen comportamiento para poder ingresar.⁶³

⁶³ Curso “Fundamento legal de las atribuciones y funcionamiento de los Comités Vecinales”. Sala de Audiencias Públicas, 18 de junio de 2002.

A pesar de dichos intentos institucionales, son las vivencias cotidianas las que, como hemos dicho, configuran la identidad y las prácticas políticas ciudadanas. Lo que resulta realmente didáctico de una experiencia como la arriba descrita para los ciudadanos que asistieron a ella es que el representante de la institución local no está dispuesto a abrir canales de negociación diferentes a los formalmente establecidos. Incluso, si se cuestionan el poder y control institucionales,⁶⁴ puede cerrar aquellos cuyas limitaciones son evidentes. En realidad, dichos cursos son una expresión de prácticas políticas más generalizadas con las cuales las delegaciones pretenden asimilar a los ciudadanos a las estructuras institucionales, con el propósito de reproducir, a su vez, las relaciones políticas preexistentes. Por su parte, como hemos visto, los ciudadanos pueden intentar (aunque en el caso que hemos descrito no lo hayan logrado), modificar las formas en que se define su ciudadanía y, en consecuencia, la forma en que se articulan las relaciones políticas.

Lo cierto es que estas y otras múltiples experiencias de la relación entre gobiernos locales y comités han permitido que muchos ciudadanos aprendan nuevas estrategias sobre cómo establecer una relación más eficaz con las instancias gubernamentales. En términos generales, encontramos la tendencia de que la participación ciudadana haya comenzado a trastocar la formalidad jurídica y a generar cambios en la forma de “hacer gobierno”. Las transformaciones más evidentes se expresan en la resistencia ciudadana a que su relación con el gobierno local se circunscriba a “consultas” de diversa índole. Así, la participación ciudadana se ha ampliado hacia la negociación y supervisión de las acciones gubernamentales, lo que, como resultado de sus interinfluencias, ha derivado en avances (no sin inercias y retrocesos) en la relación ciudadanía-gobierno.⁶⁵ Así, por ejemplo, en casos como el pro-

⁶⁴ Cf. C. Taylor, "The politics of recognition", en A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, 1994.

⁶⁵ Cf. José Mejía Lira, *op. cit.*; Eduardo Nivón, *op. cit.*; Cristina Sánchez Mejorada Fernández, "Reflexiones sobre la sociedad civil", en René Coulomb y Emilio Dohau (coords.), *Dinámicas urbanas y procesos sociopolíticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.

grama de Prevención de la Delincuencia iniciado en 2001, se convocó a los comités y a los vecinos con el objeto de que establecieran las prioridades para aplicar el presupuesto de casi medio millón de pesos asignado a cada comité. Como resultado, las asambleas de vecinos decidieron en qué rubros se utilizaría dicho presupuesto, aunque posteriormente no tuvieron el control de la infraestructura adquirida ni del personal de vigilancia contratado.⁶⁶ Al respecto, los resultados de la participación ciudadana se encuentran acotados tanto por políticas inadecuadas de las autoridades locales, como por normas y disposiciones legales que obstaculizan la posibilidad de descentralizar y desconcentrar la administración, los recursos financieros y el manejo de los bienes públicos. Por ejemplo, aun cuando un gobierno local proponga que el presupuesto para obra pública se defina con base en la participación ciudadana —como es el caso del denominado “presupuesto participativo”—, los recursos totales que recibe una delegación son definidos por instancias extradelegacionales como son la Secretaría de Finanzas y, en último término, la Asamblea Legislativa. Esto obliga a la delegación a priorizar el presupuesto asignado, y aquél que finalmente se emplea para atender las demandas ciudadanas es usualmente menor que el esperado, lo cual genera frustración tanto entre los ciudadanos que acuden a votar por las obras, como en los comités y los “equipos de monitoreo” que las supervisan.⁶⁷

⁶⁶ Un estudio sobre la organización vecinal en Villa Coapa nos muestra que la infraestructura que fue adquirida a través de las decisiones de los comités vecinales, está siendo empleada para la vigilancia en toda la delegación. En consecuencia, los vecinos no controlan ni se benefician de las decisiones sobre la inversión realizada (Cf. Sergio Zermeno *et al.*, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS/UNAM, vol. 64, núm. 1, enero-marzo de 2002).

⁶⁷ También habría que considerar que muchas obras no se realizan debido a que la delegación las desecha ya que no son factibles en términos presupuestales, jurídicos y técnicos.

HACIA UNA CULTURA DEMOCRÁTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde nuestro punto de vista, como estructura de participación ciudadana, los comités son un ámbito que, a partir de su integración, han dificultado más que facilitado el establecimiento de una cultura democrática de participación ciudadana. La intervención de los partidos políticos, la carencia de normas internas de funcionamiento, sus limitaciones legales para incidir en el funcionamiento del gobierno, así como el tipo de relación que las delegaciones han establecido con ellos, han significado más un obstáculo que un aliciente para la participación democrática.

En los hechos, muchos comités se integraron bajo una lógica distinta de la formalmente propuesta. No fueron ámbitos de representación ciudadana, sino espacios disputados con base en actores, perspectivas y procedimientos emanados de la lucha partidaria. En consecuencia, aunque su integración intentó establecerse de manera formalmente democrática, las diferencias ideológicas los disgregaron cuando se buscaron coincidencias y acuerdos y, en algunos casos, aun antes.

Pero hay que cuidarse de responsabilizar a los partidos por la maltrecha situación en la cual se encuentra esta forma de representación vecinal. Muchos comités fueron formados por no militantes, pero estos ciudadanos tampoco tuvieron la capacidad de trabajar de manera conjunta, sencillamente porque desconocían (y desconocen) las formas para hacerlo. Los conflictos internos no fueron en este caso de carácter político-ideológico, sino que se suscitaron porque sus integrantes no participan en procedimientos que les permitan tomar decisiones de una manera democrática. Durante la investigación en el terreno fue evidente que, en términos generales, las diferencias internas de los comités pocas veces pudieron salvarse mediante acuerdos consensuados. Por el contrario, lo usual fue que sus miembros recurriesen a estrategias que eran más o menos conocidas por todos —o que se aprendieron rápidamente— como, por ejemplo, no convocar a alguno(s) de los integrantes o,

en su caso, no asistir a una reunión y después desconocer los acuerdos tomados; proponer que se votara cuando se percibía que había posibilidades de ganar o apelar a consensos cuando era evidente que una votación se perdería. Todo ello acompañado de procedimientos menos sofisticados como chismes sobre algunos de los integrantes, discusiones de carácter personalizado, descalificaciones en cuanto a las motivaciones por las cuales se proponía alguna actividad y, algunas veces, ofensas personales. Si bien esto puede resultar conocido, por ser parte de las prácticas políticas generalizadas en muy diversos ámbitos; como ya hemos mencionado, todas ellas demuestran, tanto que en el ámbito de la política los actores sociales emplean muy diversos procedimientos para negociar, como el hecho, más importante, de que asistimos todavía a muchas dificultades para que la democracia política impregne las relaciones sociales que se despliegan en ámbitos más allá del electoral.

Lo anterior debe llevar a reflexionar sobre la visión de la cultura que adscribe normas y valores democráticos o autoritarios a la ciudadanía, no tomando en cuenta las relaciones políticas en las cuales se desarrolla la participación ciudadana. En efecto, lo que nos indica la dinámica de los comités es que ni la democracia ni el autoritarismo son intrínsecos a la cultura ciudadana, sino que son prácticas contextuales que se emplean indistintamente si con ellas se logran posiciones de ventaja con relación a otros grupos. En realidad, lo que impera en la participación ciudadana es el pragmatismo político. También indica que, en términos generales, la ciudadanía no se ha adscrito ni comparte valores de carácter democrático, y que resulta difícil sostener que la participación en los comités sea un elemento democratizador de la participación ciudadana. Al respecto, hemos mencionado que la democracia no es resultado de procesos didácticos de valores o de moral cívica, sino de la configuración cultural que se produce como resultado de la vivencia en el ámbito de las prácticas políticas existentes. En consecuencia, más allá de los diversos cursos de cultura cívica que se hayan impartido a muchos comités, la experiencia cotidiana de quienes los integran les ha enseñado que son las prácticas descritas las que, independiente-

mente de consideraciones morales, pueden permitir alcanzar objetivos personales o de grupo. Por supuesto que dichas prácticas pueden derivar en juegos “suma cero” y provocar el desgaste y disgregación de los comités.

Por lo anterior, proponemos que debe atenderse prioritariamente el vacío existente en cuanto a la forma en que los comités deben organizarse internamente. Aun cuando se puedan conocer los deberes y derechos básicos que implica participar en alguno, lo cierto es que es necesario algo más: establecer mecanismos claros de toma de decisiones en su interior. Desde nuestra perspectiva, no puede dejarse esto al libre albedrío de quienes no tienen —o, incluso, no les interesa o no les conviene que existan— instrumentos necesarios para ello. Se requiere no solamente que los deberes y derechos internos y con la ciudadanía por parte de los comités se encuentren claramente estipulados, sino llenar de contenido la ausencia de procedimientos que hasta el momento ha contribuido a obstaculizar que los comités puedan convertirse en ámbitos de ejercicio y aprendizaje democráticos.

La tendencia ciudadana es buscar solución a problemas relacionados con el entorno a partir de una identidad vecinal, lo que ha acotado su participación a temas muy reducidos. A ello ha contribuido el descrédito de la política como fenómeno cultural cada vez más generalizado. Si bien hemos dicho que no parece posible constituir “ciudadanos totales”, lo cierto es que la individualización observada tampoco parece ser una respuesta ante los problemas que requieren una participación más activa. Al pragmatismo ciudadano habría que sumar el inmediateismo. Consideramos que dicho inmediateismo ha sido alentado por los gobiernos locales, ya que éstos buscan que los ciudadanos asuman una identidad institucionalmente definida, intentando con ello —como se ha mencionado— reproducir las relaciones de poder existentes. El propósito ha sido evitar los cuestionamientos tanto a su estructura como al funcionamiento de dichos gobiernos. En el ámbito de las negociaciones con los comités vecinales, esta pretensión se ha logrado medianamente cuando las delegaciones han tenido la capacidad de responder, aun cuando sea parcialmente, a las demandas ciudadanas.

Las posibilidades de existencia de los comités han sido a menudo resultado de haber tenido alguna eficacia en su interrelación con las delegaciones; es decir, algunas de sus demandas han sido satisfechas. También se deben a que sus integrantes han fortalecido su legitimidad al ser operadores de programas de gobierno que los ciudadanos consideran benéficos. En consecuencia, la ineficacia de las delegaciones deslegitima y contribuye al desgaste de los comités, promoviendo la intermediación y gestoría de los partidos políticos. Esta situación reproduce los esquemas clientelares y corporativos así como la distancia entre ciudadanía y gobierno, a la vez que desalienta la participación ciudadana.

Por lo anterior, también proponemos que deben ampliarse los derechos de los comités vecinales, con la finalidad de que el cumplimiento de las demandas ciudadanas a través de ellos sea uno de los contenidos sustanciales para promover una relación democrática entre ciudadanía y gobierno. Por supuesto, esto debe estar relacionado con su reorganización territorial, mediante la reducción de la extensión de las unidades territoriales para que, efectivamente, puedan cumplir con su papel de representantes. En todo caso, como ya hemos dicho, será indispensable fortalecer instancias representativas intermedias entre comités y ciudadanos para hacer efectiva dicha representación.

Es cierto que instancias de participación y representación ciudadanas como los comités vecinales significan un avance en cuanto a las posibilidades de la ciudadanía para acceder a los recursos del Estado. Su injerencia en programas como los de seguridad pública y presupuesto participativo lo demuestran. Pero una cultura democrática que sustente la participación ciudadana requiere una relación que se establezca con base en normas claras sobre los procedimientos, así como sobre los deberes y derechos de cada una de las partes. Solamente en el imaginario que asocia participaciónismo con democracia, la participación ciudadana —con sus características actuales— puede considerarse democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- Álvarez Enríquez, Lucía, "Participación ciudadana y la nueva cultura política en la ciudad", en *Acta sociológica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1998.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities; Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, 1983.
- Banton, Michael, (ed.), *Political Systems and the Distribution of Power*, Tavistock Publications, 1972.
- Bolos, Silvia, *Actores sociales y demandas urbanas*, México, Plaza y Valdés, 1995.
- Booth, John y Mitchell Seligson, "The Political Culture of Authoritarianism in México: A Reexamination", *Latinamerican Research Review*, vol. XIX, núm. 1, 1984.
- Carrión, Fernando y Dorte Wollrad (comp.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Quito, FLACSO, 1999.
- Chiua Amparán, Aquiles, "Nuevos desarrollos en torno al concepto de cultura política", en *Polis*, México, UAM-I, vol. 2, 1998.
- Clark, Terry & Ronald Inglehart, "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies", en Clark, Terry N. y Vincent Hoffman-Martinot, *The New Political Culture*, Colorado, Westview Press, 1998.
- Cornelius, Wayne, *Politics in México: An Introduction and Overview*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1984.
- Crespo, José Antonio, "Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional", *Metapolítica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, vol. 5, núm. 18, abril-junio de 2001.
- Giménez Gilberto, "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en Valenzuela Arce, José Manuel (coord.), *Decadencia y auge de las identidades*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, tomo I, Argentina, Taurus, 1989.
- , *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta, 1998.
- Hirsch Adler, Ana, *Investigaciones sobre los valores de los mexicanos*, México, Gernika, 1998.

- Isin, Engin F., "Global City-Regions and Citizenship", en Keil, R., G.R. Wekerle, V.J. Bell y D.V. Bell (eds.), *Local Places in the Age of the Global City, Institute of Policy Alternatives of Montreal* (IPAM), Black Rose Books, pp. 21-34, 1996.
- Lechner, Norbert, "El nuevo contexto de la cultura política" en *Coyuntura*, Quinta Época, México, enero-febrero de 1996.
- Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF?: Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.
- McCann, James A., "El electorado mexicano en el contexto de América del Norte. Una evaluación de los patrones de compromiso político", en Roderic Ai Camp, *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Mejía Lira, José, *La participación ciudadana en los Municipios en la nueva relación Estado-sociedad*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 9-22, 1993.
- Melucci, Alberto, "Third World or Planetary Conflicts?", en Álvarez, Sonia *et al.*, *Cultures of Politics; Politics of Culture*, Westview Press, 1998.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, Flacso, diciembre de 1999.
- Moore, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, España, Península (Historia, Ciencia y Sociedad, núm. 95), 1973.
- Nivón, Eduardo, "Subjetividad, política y antropología", en *Alteridades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 19, enero-julio de 2000.
- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Ramírez Medina, Valeriano, "Democracia y participación social", en *Estudios políticos*, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, núm. 18, mayo-agosto de 1998.
- Reyes del Campillo, Juan (coord.), *Partidos, elecciones y cultura política en México*, UAEM-UAM-COMECOS, México, 1994.
- Safa, Patricia, "Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la Ciudad de México", en Carrión, Fernando y Dorte Wollrad (comp.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Quito, Flacso, 1999.
- Salazar, Luis (coord), *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1997.

- Salles, Vania, “Las familias, las culturas, las identidades (notas de trabajo para motivar una discusión)”, en Valenzuela, José (coord.), *Decadencia y auge de las identidades*, México, Programa Cultural de las Fronteras, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- Verba, Sidney, *Participation and Political Equality: A Seven Nations Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.
- Winocur, Rosalía y Angela Giglia, “Posibilidades y alcances de las técnicas antropológicas para el estudio de la cultura política”, en Winocur, Rosalía (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México, Porrúa/IFE/Flacso, 2002.
- Zamitiz, Héctor, *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, UNAM, 1998.
- Zermeño, Sergio *et al.*, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, México, IIS/UNAM, enero-marzo de 2002.
- Ziccardi, Alicia, “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”, en *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, México, IIS/UNAM, 2000.

Revaluación de la participación ciudadana
en el Distrito Federal:
legitimar para ser legitimado

Claire Alexandre Smith Pérez

INTRODUCCIÓN

DEMOCRACIA, ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

La gran mayoría de los analistas y politólogos mexicanos considera la reforma política de 1988 como un parteaguas en el proceso de democratización mexicano; en el caso del Distrito Federal, es común referirse a 1985 como el año que marcó la vida política local en virtud de la participación ciudadana que se desató a raíz de una catástrofe, el terremoto del 19 de septiembre.

Los habitantes capitalinos fuimos literalmente despertados y zarandeados para incorporarnos de manera directa a las discusiones de gobierno. La apatía se convirtió en solidaridad, y lo que inició como la respuesta humanitaria natural al desastre no podía detenerse en la mera contemplación de lo que evidentemente estaba mal en nuestra capital. Las voces se alzaron y no es exagerado señalar que dicha reforma política tiene elementos de origen en el movimiento social de 1985.

Sin lugar a dudas, fueron los ciudadanos quienes manifestaron su inconformidad en torno al sistema político y pugnaron, individualmente o en conjunción con agrupaciones civiles y políticas, por un proceso de apertura y modernización electoral que los incluyese en la toma de decisiones, proceso que no es particular del Distrito Federal, pues, como señala Silvia Bolos,

desde el campo de lo social, la participación en diferentes niveles ha sido parte de la demanda de los movimientos sociales latinoamericanos en las últimas décadas; ésta ha surgido vinculada a los derechos colectivos e individuales de importantes sectores excluidos como el respeto a las identidades particulares, la justicia social y la participación en la esfera pública [...] el tema de la participación surgió junto a la instalación de las democracias y junto a la defensa de los derechos que habían sido negados durante mucho tiempo, entre ellos, el derecho a ser un ciudadano.¹

El proceso democratizador en México ha evolucionado lentamente pero en forma constante, pasando de la total desconfianza que provocaron en la ciudadanía las elecciones de 1988 al alto nivel de credibilidad alcanzado por el proceso electoral del 6 de julio pasado, el mayor obtenido hasta el momento.²

Por otro lado, afirmar que nuestra democracia ha llegado a un nivel en el que puede compararse con democracias más antiguas no resulta descabellado, sobre todo si observamos que actualmente padecemos los mismos problemas que aquéllas, y de igual manera es objeto de nuestras instituciones electorales en los niveles federal y local el combatirlos.

Tal es el caso del fenómeno del abstencionismo. En democracias de larga tradición, como la de Estados Unidos, la ausencia en las urnas en los años recientes ha estado cerca de 50%,³ cifra muy próxima al promedio nacional en las elecciones federales de 2003.

En los últimos días, los medios y casi todos los actores que dan for-

¹ Silvia Bolos, "Aspectos relevantes de algunos de los espacios institucionales de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal (1997-2000)", en http://www.iedf.org.mx/DECEYEC/encuentro_multidisciplinar/Espacios_institucionales-Silvia_Bolos.pdf

² Hasta el momento, la mayor parte de las impugnaciones de los partidos políticos se debe a dos condiciones: lo reñido de los resultados en algunos distritos electorales y la persistencia en zonas rurales de prácticas ilegales como compra de votos e intimidación.

³ Instituto Federal Electoral, "Estudio sobre abstencionismo en México", en http://deceyec.ife.org.mx/estudio_sobre_abstencionismo_en_.htm

ma a la opinión pública se han pronunciado de manera alarmista sobre los bajos índices de participación electoral. Esto me parece un error y es necesario hacer, aunque de manera limitada por los tiempos, algunas observaciones generales del proceso, que puedan llegar a explicar los factores que contribuyeron a la ausencia en las urnas.

Así, es factible atribuir a México índices normales de confiabilidad electoral y una nueva apatía electoral, común a otras democracias. Sin embargo, sería simplista afirmar que hemos llegado a una etapa de nuestra democracia en la que hemos alcanzado a otros países y, debido a ello, aceptar las limitaciones propias del Estado democrático; de ahí que continuar con las acciones que contribuyan a combatir el abstencionismo y a fomentar la participación ciudadana se convierta en un asunto de primer orden para quienes tienen a su cargo esta encomienda, pero también para el resto de nuestras instituciones, tanto privadas como públicas.

Y aunque es cierto que “la participación electoral debe ser una preocupación fundamental de los regímenes democráticos [...] México y los países de democratización reciente deben asumir como verdadero que la caída en la participación electoral es un síntoma de decadencia de una sociedad democrática”.⁴ Resulta notoria la creencia de que la participación ciudadana encuentra su máxima expresión en el voto; con el presente trabajo pretendo afirmar lo contrario. El voto es sólo una forma de participación y no debe ser el indicador que la mida. Existen diversas formas de participación ciudadana y muchas son a veces más importantes, para legitimar la democracia, que el sufragio mismo.

Señalado lo anterior, se convierte en objeto de este ensayo no sólo el referirnos y explicar el incremento sustancial del abstencionismo en nuestro último proceso electoral local, sino el definir y revalorar formas de participación ciudadana alternas a las de carácter electoral y, con base en ambos

⁴ *Ibid.*

análisis, proponer estrategias que contribuyan a la creación de una sociedad más responsable, más participativa y, probablemente, menos abstencionista.

ABSTENCIONISMO

APROXIMACIÓN TEÓRICA

“Hay que reconocer que no existe una interpretación científica aceptada que nos explique el complejo fenómeno del abstencionismo en México. Se puede detectar, estudiando los diferentes momentos de nuestra evolución electoral, la existencia de un importante número de factores de contexto y coyuntura que otorgan una lógica al comportamiento pasivo, activo o reactivo del electorado para asistir a las urnas el día de la jornada electoral”.⁵

Es cierto, el abstencionismo es difícil de definir y analizar, en particular porque no ha sido estudiado exhaustivamente, pero para efectos del presente estudio, podemos entenderlo en su acepción más simple: “el abstencionismo electoral aparece con el propio sufragio, es la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello”.⁶

Y aunque existen diversas opiniones, también es pertinente utilizar la clasificación del Diccionario Electoral de Costa Rica, que define cuatro tipos de abstencionismo de acuerdo con sus características:⁷ “el abstencionismo protestante o contestatario, el apático o pasotero, el estructural o material y el cívico”.

El abstencionismo protestante se refiere a los miembros del padrón electoral que justifican su “no votar” precisamente como una forma de protesta en contra del sistema electoral o del proceso y sus actores.

⁵ *Ibid.*

⁶ Pablo Barahona Krüger, “El abstencionismo como hecho capital: un diagnóstico crítico”, en <http://comunidad.vlex.com/aulavirtual/abstencionismo.htm>

⁷ *Ibid.*

El abstencionismo apático es el de aquellos ciudadanos que no ejercen su derecho a votar sin ofrecer razones y sin causas externas que se lo impidan.

El abstencionismo estructural o material es el que ocurre por razones no imputables al abstencionista y que bien podrían considerarse de fuerza mayor, como un viaje, una enfermedad o incapacidad física severa, la distancia y el clima imperante el día de las elecciones, e incluso, errores propios del padrón electoral.

Existe también el abstencionismo cívico, que no es otro que el voto en blanco. Según esta teoría, el ciudadano-elector que concurre a las urnas y vota en blanco es un abstencionista. Y aunque el hecho de asistir a dejar la boleta en blanco implica ir a votar, debe ser considerado un acto de reclamo responsable, capaz de ser englobado en la categoría del abstencionismo protestante.

SUS CAUSAS

De mayor relevancia es resaltar las causas que estimulan o inhiben el abstencionismo, tanto protestante como apático.⁸

- a) Cultura cívica de la población
- b) Nivel de escolaridad
- c) Grado de urbanización, infraestructura de comunicaciones y dispersión de la población de una sección electoral
- d) Nivel de ingreso
- e) Migración de los electores
- f) Coyunturas políticas y económicas
- g) Elecciones con estímulos altos y bajos

⁸ Sólo se exhiben en este apartado causas generales. Las particulares y las referentes al abstencionismo material no se consideran en este trabajo, debido a que requerirían estudios y sondeos poblacionales muy específicos.

En este último punto, el Instituto Federal Electoral (IFE) señala que la variación de los siguientes factores determinará el grado de estímulo de una elección:⁹

- Diferencias en la cobertura de las elecciones por parte de los medios de comunicación
- Importancia del cargo que se elige
- Importancia que tienen los temas que se discuten y manifiestan en la campaña
- Lo atrayente que puede ser el candidato
- Competitividad de la elección

ABSTENCIONISMO EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal se caracteriza por su heterogeneidad; dividido en 16 delegaciones, cada una de éstas presenta distintos niveles promedio de escolaridad, distintos grados de urbanización, de infraestructura, de densidad poblacional y de ingresos promedio. Esto redunda en una variación de la participación electoral entre las delegaciones de casi ocho puntos porcentuales.¹⁰

En general, el promedio de participación del Distrito Federal se ha caracterizado por mantenerse siempre por encima de la media nacional, debido principalmente a su alto grado de densidad poblacional y a la concentración de la actividad política nacional.

Pero es precisamente la diversidad territorial y poblacional y su incidencia en el fenómeno del abstencionismo lo que nos interesa, pues al revisar las razones del ausentismo en las urnas a la luz de las características

⁹ Instituto Federal Electoral, *op. cit.*

¹⁰ En las elecciones del año 2000 para jefe de Gobierno del Distrito Federal, la diferencia entre la delegación con máxima participación y la delegación con mínima participación fue de 7.8 puntos porcentuales; en 2003, con los cómputos preliminares la diferencia es de 7.7 puntos (véase el cuadro 1).

particulares de cada delegación es posible encontrar elementos que, en primer lugar, comprueben la certeza de dichas causas y, en segundo, nos den la pauta para crear o mejorar estrategias en contra de la apatía electoral.

En el siguiente cuadro resumimos los porcentajes de participación ciudadana en las elecciones para jefes delegacionales de 2000 y de 2003.

Cuadro 1
Comparativo de participación ciudadana en
las elecciones de jefes delegacionales 2000 y 2003

DELEGACIÓN	PROCESO ELECTORAL 2003		PROCESO ELECTORAL 2000		VARIACIÓN PORCENTUAL
	CLASIFICACIÓN	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	CLASIFICACIÓN	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	
AZCAPOTZALCO	1	47.94	3	17.65	23.71
BENITO JUÁREZ	2	47.88	2	72.91	25.03
COYOACÁN	3	47.21	1	73.26	26.05
MIGUELHIDALGO	4	46.21	4	70.24	24.03
CUAJIMALPA	5	46.03	8	69.90	23.87
MILPATA	6	45.99	16	65.46	19.46
TLALPAM	7	45.42	5	71.20	25.78
ÁLVARO OBREGÓN	8	44.99	9	69.49	24.50
MAGDALENA CONTRERAS	9	44.90	6	71.10	26.20
IZTACALCO	10	43.91	7	69.95	26.04
CUAUHTÉMOC	11	43.52	14	67.38	23.86
VENUSTIANO CARRANZA	12	43.46	15	66.24	22.78
GUSTAVO A. MADERO	13	43.34	10	69.07	25.73
XOCHIMILCO	14	41.33	11	68.94	27.61
TLÁHUAC	15	40.98	12	68.17	27.19
IZTAPALAPA	16	40.18	13	67.42	27.24
PROMEDIO DIFERENCIAS DE VARIACIÓN PORCENTUAL					24.94

FUENTE: IEDF, "Serie de Estudios Electorales 2000", y "Resultados Preliminares 2003", en <http://www.iedf.org.mx/>
Elaboración de la autora.

Los resultados dejan ver importantes variaciones en dos sentidos: por un lado, los nuevos posicionamientos en la clasificación de la participación

electoral por delegación; por el otro, el incremento generalizado del abstencionismo en el Distrito Federal.

Respecto a los nuevos posicionamientos, considero de particular interés el caso de la delegación Milpa Alta, que pasó del último al sexto lugar en la tabla de participación electoral por delegación, sin que se note un cambio radical en sus características sociodemográficas en los últimos tres años.

La respuesta está en hacer notar que, en dicha delegación, la elección resultó ser de estímulo alto, por el factor competencia. Hasta el 7 de julio del presente, y con un total de 97 casillas computadas de las 107 instaladas (91% del total), la diferencia es de tan sólo 239 votos entre los partidos que lideran la elección.¹¹

En el resto de las delegaciones resulta interesante observar que las de Magdalena Contreras, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac fueron las que más disminuyeron su posicionamiento en la tabla general de participación electoral. La respuesta posible a este fenómeno se encuentra en que, al ser las delegaciones con población promedio de menor nivel socioeconómico, menor nivel de infraestructura y más bajo promedio de escolaridad, resultan también las más vulnerables a los factores que en general hicieron del proceso electoral 2003 un proceso de estímulos considerablemente bajos. Ello nos lleva precisamente a analizar y tratar de explicar el aumento del abstencionismo, que afectó no sólo al Distrito Federal, sino a la mayor parte de la república mexicana.

ELECCIONES 2003: SIN ESTÍMULOS

En la aproximación teórica al abstencionismo se mencionaron diversos factores que lo estimulan o inhiben y que definen una elección como de

¹¹ Instituto Electoral del Distrito Federal, “Resultados preliminares 2003”, en <http://www.iedf.org.mx/>

altos o bajos estímulos. De acuerdo con esas variables, se puede afirmar que las elecciones de 2003 presentan los niveles más bajos de persuasión de los últimos 10 años.

La anterior afirmación es válida para los niveles nacional y local, pero es claro que los comicios nacionales afectan en determinados grados las elecciones locales. El siguiente cuadro ilustra más claramente la injerencia de los factores de estimulación electoral en los últimos comicios federales.

Cuadro 2
Comparativo de las elecciones federales 1994-1997-2000-2003

VARIABLES		ELECCIONES FEDERALES			
		1994	1997	2000	2003
Diferencia en la cobertura de la elección por parte de la media de comunicación		Por primera vez se dio una cobertura intensa a la elección presidencial motivada por la reforma al sistema electoral y la coyuntura política.	La cobertura federal fue limitada en entidades donde sólo se elegían diputados, y más amplia donde se elegían gobernadores.	Por primera vez se midió el tiempo, se buscó la calidad y la cobertura fue bastante alta en encuestas electorales y programas de televisión sobre las mismas.	Fue la menor cobertura en los últimos años. La ausencia de propuestas reales no despertó el interés de la media.
Importancia del cargo que se elegía		Alta	Baja	Alta	Baja
Importancia que tienen los temas que se discutían y manifestaban en la campaña.		Alta. Por primera vez se discutían temas como reforma política, derechos humanos, entre otros.	Baja. Sin mucha penetración en la sociedad.	Alta. Las reformas fiscal y energética generaron mucha polémica.	Baja. O no se discutieron, o hubo espacios que los difundían.
Lo atractivo que puede ser el candidato.		Diego Fernández de Cevallos generó polémica e incluso fanatismo.	No hubo candidato diputado que despertara su electorado más bien partidista.	Alta. Vicente Fox inició años antes su campaña y se caracterizó por no ser un candidato tradicional.	No hubo candidato diputado federal que despertara.
Competitividad de la elección		Alta	Media	Alta. Las encuestas llegaron a equivocarse.	Alta. Definida ambiente por la baja participación electoral.
Coyunturas políticas y económicas.		El asesinato del candidato por el PRI a la presidencia provocó un alto interés electoral y despertó conciencia respecto al papel del sistema político mexicano.	En este caso, la novedad de un sistema electoral más confiable dio como resultado que los votantes decidieran con mayor libertad.	La posibilidad de derrocamiento en la elección presidencial de un partido de oposición generó gran expectativa.	Sin coyunturas que efectivamente vieran incidencia en la elección.
RESULTADOS	ESTÍMULOS DE LA ELECCIÓN	Muy alto	Bajo	Alto	Muy bajo
	PARTICIPACIÓN ELECTORAL	75.85%	57.67%	63.78%	41.78%

FUENTE: Datos estadísticos del IFE e información noticiosa del periodo 1994-2003. Elaboración de la autora.

En el Distrito Federal, dichos factores también incidieron en sus índices de abstencionismo y participación. Pero en algunas elecciones existen diferencias sustanciales que vale la pena resaltar:

- a) *Elecciones 1994*. Existió un factor adicional de estímulo en los comicios, al poderse elegir por vez primera diputados locales, después que en 1993 se reconociera al Distrito Federal como entidad federativa.
- b) *Elecciones 1997*. Se eligió por primera vez jefe de Gobierno del Distrito Federal, en elecciones que claramente serían favorables a la oposición. La participación electoral fue de 67.16% (9.41 puntos porcentuales por encima de la media nacional).
- c) *Elecciones 2000*. La elección de jefe de Gobierno resultó muy competitiva; con 34.5% de los votos en favor de Andrés Manuel López Obrador, por el PRD, y 33.4% en favor de Santiago Creel Miranda, por el PAN. La participación electoral fue de 70.57% (6.60 puntos porcentuales por encima de la media nacional).
- d) *Elecciones 2003*. Aunque en el caso del Distrito Federal se eligieron, además de diputados locales, jefes delegacionales, el bajo grado de competitividad de la elección (salvo en los casos de Miguel Hidalgo y Milpa Alta, que tuvieron los primeros lugares de participación electoral) y la poca importancia o el mal tratamiento de los temas que se discutieron en la campaña dieron como resultado que el Distrito Federal presentara sus más altos índices de abstencionismo en 30 años. La participación electoral fue de 43.89%, con sólo 2.11 puntos porcentuales por encima de la media nacional.

EL PAPEL DEL IEDF EN LA PROMOCIÓN DEL VOTO EN EL PROCESO ELECTORAL 2003

En el año 2000, mucho se criticó al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) por los altos costos del proceso electoral de ese año. Esto, aunado a la política nacional de austeridad, hizo que en los últimos comicios se redujera sustancialmente el monto destinado a la campaña de difusión.

Se calcula que el presupuesto asignado por el IEDF a tal efecto en el proceso electoral del presente año ascendió aproximadamente a 20 millones de pesos,¹² lo cual dio como resultado que la campaña de promoción del voto local no resultara lo suficientemente efectiva para contrarrestar la tendencia abstencionista nacional.

Y probablemente la austeridad de los recursos financieros fue en detrimento de la calidad de los promocionales. El peor ejemplo se encuentra en el promocional “¡Vota!”, cuya mala calidad, ausencia de propuestas y argumentos son equiparables sólo a las de los promocionales de los partidos políticos.

Por otro lado, integrar el arte en la promoción de la participación electoral ciudadana es un acierto, pero sería un interesante objeto de estudio medir su eficacia en sectores no tradicionalmente interesados en el mismo. Y si consideramos que la población menos propensa a votar es la que cuenta con más bajo nivel educativo, nos enfrentamos a la necesidad de sectorizar los mensajes y buscar mecanismos de medición de su eficacia.

El IFE, en su “Estudio sobre abstencionismo en México”, hace referencia al alto grado de participación electoral ciudadana durante el proceso electoral del año 1994 y su relación con la promoción del voto en dicho periodo:

la elevada participación ciudadana en los comicios del 21 de agosto de 1994 puede ser atribuida a varios factores, de los cuales destacan: [...] La extensa campaña de comunicación social desarrollada por el IFE, que buscó informar a los ciudadanos de los cambios realizados para asegurar legalidad y transparencia.¹³

¹² En sesión del Consejo del IEDF del 16 de junio de 2003, se mencionaban 8 millones de pesos destinados a publicidad en radio y televisión y 9.7 millones para publicidad alternativa.

¹³ IFE, *op. cit.*

EL TRATAMIENTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE 2003 EN EL DISTRITO FEDERAL

“...vamos, ni nosotros estamos tan prendidos con esta campaña que es lo nuestro. Es decir, no hay como los grandes argumentos, el gran debate nacional”, son palabras de Leonardo Curzio Gutiérrez durante la transmisión del 16 de junio del programa *Primer Plano*.¹⁴

Este comentario, en un programa cuyo contenido se centra en el propio debate político, revela como ningún otro la cobertura que los medios hicieron de la campaña: simplemente no les interesó.

Aunque los cómputos totales de los tiempos de cobertura de la campaña local por los medios de comunicación monitoreados por encargo del IEDF no han sido precisados, la contabilización parcial revela que tanto en radio como en televisión los tiempos de cobertura de campañas han registrado una reducción notable: las campañas locales del año 2000 registraron en el periodo del 22 de mayo al 4 de junio, cuatro horas con 22 minutos en televisión y 17 horas con 40 minutos en radio; mientras que en el periodo del 13 de mayo al 1 de junio de 2003, había registrada una cobertura de una hora con 37 minutos en televisión y cuatro horas con 28 minutos en radio.¹⁵

Reflexionando con objetividad, es un hecho que los medios responden al grado de interés que pudiesen despertar las noticias en la sociedad, pero es también claro que mientras persista su compromiso de autorregulación, debe incluirse en éste el fomentar la discusión de los temas políticos y difundir con mayor interés las campañas para así incluirlas en las preferencias de su auditorio.

¹⁴ Disponible en <http://oncetv-ipn.net/cgi-bin/trace.cgi?q=desppplano&terms=7705-2-16062003\b>

¹⁵ IEDF, Sesión del Consejo del 23 de junio de 2003.

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL EN 2003 Y SU INCIDENCIA EN EL VOTO

No es sustraerse a la objetividad afirmar que no es posible encontrar peores campañas políticas en los últimos 10 años. En estas elecciones, la sociedad capitalina se vio atormentada por la constante emisión de espots publicitarios de mala calidad o agresivos.

Y aunque las campañas no se limitaron a los espots en radio y TV, fueron éstos los que más difusión alcanzaron. Los actos proselitistas no se cubrieron adecuadamente, como se señaló en el apartado anterior, pero los partidos políticos tampoco hicieron nada para resolver esta situación.

Lo que resulta alarmante es que, además de atentar contra los valores de respeto a la democracia y a los ciudadanos, la mayor parte de las campañas electorales capitalinas demostraron su ineficacia en las urnas, pues no fomentaron la participación electoral ni dieron la victoria a los partidos políticos que promocionaban.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El voto es el acto que mide y legitima a las democracias modernas y sus representantes. De ahí que la preocupación central en torno a la participación ciudadana sea limitarla a una de sus vertientes, la participación electoral, con el objeto de fomentar el sufragio. Debido a ello, el gobierno local –en el caso que nos ocupa, el Distrito Federal– no cuenta con programas y recursos suficientes para estimular y reconocer formas alternas de participación ciudadana, que en primer lugar es necesario definir para reconocer su importancia.

APROXIMACIÓN TEÓRICA

Como señala Silvia Bolos,¹⁶ pueden mencionarse dos formas básicas de participación; en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, así como consejos de desarrollo en los gobiernos locales) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el nivel social, con intereses y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos.

Para efectos de este trabajo, resulta pertinente distinguir a la primera forma de participación ciudadana como *electoral*. La segunda forma de participación se subdivide a su vez en dos categorías, de acuerdo con sus objetivos: la que se realiza con fines e intereses específicos, sin que incluya una demanda o una relación hacia las instancias de gobierno (asociaciones tipo padres de familia, grupos juveniles, grupos de autoayuda, grupos de salud alternativa), a la que denominaremos participación ciudadana *civil*¹⁷ y la que realiza toda una gama de asociaciones y organizaciones alrededor de demandas de diversa índole, así como el conjunto de ONG que pueden o no tener relación con las instancias de gobierno y los partidos, la cual será considerada participación ciudadana *solicitante*.

Sin entrar en debate, es posible reconocer también un tercer tipo de participación: la política, que es el derecho de todos los ciudadanos a incorporarse a la vida pública del país, ya sea formando parte de las instituciones de gobierno o a través de partidos y organizaciones políticas. Sin embargo, no es objeto de este trabajo estudiarla, debido a que es (o debería ser) su propio fin la participación electoral y la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

¹⁶ Silvia Bolos. *op. cit.*

¹⁷ Esta y las subsiguientes nomenclaturas de la participación ciudadana no electoral son propuestas por quien esto escribe con base en las descripciones de la ya citada Silvia Bolos, para referirnos a ellas con más facilidad.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO ELECTORAL

En la breve introducción de este ensayo me refería a la necesidad de estimular la participación ciudadana alterna a la de carácter electoral y subrayaba su importancia para legitimar la democracia, incluso por encima del sufragio mismo. Es propósito de este apartado argumentar dicha referencia.

Suponer que los índices de participación electoral y, a su vez, de abstencionismo, miden por sí solos el grado de credibilidad y confianza hacia el Estado, sus instituciones y su forma de gobierno es otro error común en la política mexicana. En 1994 tuvimos uno de los procesos electorales más participativos de la historia, pero hay que admitir que la credibilidad del Estado y del mismo proceso no fue su rasgo más característico.

Al contrario, la alta participación electoral se vio motivada en gran medida por el deseo de cambiar el propio proceso electoral y revelar la importancia de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Los resultados del proceso electoral fueron en cualquier caso impugnados por los partidos de oposición, y permanecería la desconfianza en las instituciones de gobierno y sus funciones.

Entonces encontramos que el propio gobierno, para legitimarse y para encontrar soluciones alternas a los problemas sociales, comenzó a reformarse y a invitar a los ciudadanos a participar en la integración de los consejos ciudadanos y a fungir como observadores electorales.

Sin el aval de los observadores electorales de los comicios de 1997, sin la apertura hacia la creación de organizaciones no gubernamentales que hiciesen constantes denuncias sobre los problemas sociales y sin el incremento de la participación ciudadana civil, dedicada a buscar soluciones a sus problemas de manera autónoma, sería difícil mantener la confianza de los mexicanos en la democracia como forma de gobierno y la legitimidad de sus gobernantes.

Pero también hay que reconocer que “para fomentar todo tipo de participación, se requiere que el gobierno sea creíble, democrático, honesto y

eficiente. Debe, además, estar dispuesto a generar espacios institucionales en los cuales sectores amplios se sientan incluidos en los procesos de toma de decisiones”.¹⁸

Se revela así una relación simbiótica entre la participación ciudadana y la legitimación del Estado y de su forma de gobierno. A medida que uno de estos elementos se fortalece, el otro se ve directamente beneficiado.

Por otro lado, existe una ventaja adicional cuando se promueve la participación ciudadana civil de carácter demandante, pues “la solución a una necesidad supone por lo general la modificación de las condiciones en que se plantea tal necesidad, o se reemplaza por otras que permiten atenderla. De esta forma, se puede decir que la participación contiene también un elemento transformador”.¹⁹ Cuando la sociedad demanda, revela problemas sociales desatendidos por los gobiernos, ya sea por desconocimiento o por negligencia. Y cuando se logran soluciones, los beneficios no se reducen a la sociedad demandante, sino que alcanzan al resto de los ciudadanos y a los gobiernos locales, que siguen el ejemplo.

Así, no es demasiado significativo si la participación electoral es baja y los índices abstencionistas aumentan; basta recordar lo que ya hemos puntualizado: existen diversos factores que influyen en dicho fenómeno y deben ser resueltos por los actores que en ellos tienen injerencia. Lo que verdaderamente supondría un motivo de preocupación para nuestras instituciones sería encontrarnos con un país en el que todo tipo de participación ciudadana disminuyese: eso revelaría sin lugar a dudas un Estado debilitado y sumido en la desconfianza, cuya legitimidad sí podría ponerse en duda.

Con lo anterior no quiero decir que el abstencionismo puede ser ignorado por las instituciones políticas y electorales, más bien se trata de que el Estado moderno no desatienda y desvirtúe la participación ciudadana no electoral.

¹⁸ Silvia Bolos, *op. cit.*

¹⁹ Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997, p. 27.

LOS PROBLEMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, nuestra entidad se puso a la vanguardia en esta cuestión; no sólo se reconoció el derecho de los ciudadanos a organizarse y expresarse, sino que se definió en qué principios debe estar sustentada dicha participación.

Pero su mayor deficiencia radica en que no reconoce todas las formas de participación ciudadana alternas a las de carácter electoral. Ello redundaría en que no hay mecanismos que la regulen, que la estimulen ni que la aprovechen.

El resultado es que, en este sentido, la sociedad civil participativa no se siente valorada ni reconocida. Los espacios institucionales de participación son generalmente de colaboración, pero nunca incorporan a la sociedad en la toma de decisiones fuera de la participación ciudadana electoral.

La otra deficiencia de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal es que, “en general, en las relaciones que se plantean predominan las líneas de acción desde el gobierno hacia la sociedad: promover, fomentar, capacitar, educar, crear conciencia. Sin embargo, es claro que la mayoría de los instrumentos para la participación destacan la idea de sociedad como ‘objeto’ sobre el cual actuar, no como sujetos activos con los cuales establecer relaciones de intercambio en ambos sentidos”.²⁰

Los comités vecinales, único espacio destinado por la Ley de Participación Ciudadana a la participación civil de los habitantes de la ciudad, presentan hasta el momento muchos problemas de organización y son pocos los que se han constituido. Tal vez el error tenga que ver con que la territorialidad no es la única forma de cohesión social, y evidentemente tampoco es la más efectiva.²¹

²⁰ Silvia Bolos, *op. cit.*

²¹ Las elecciones de comités vecinales han sido las más accidentadas en la corta vida del IEDF, sin embargo, el poco tiempo con que se contó para hacer la difusión del proceso lo justifica.

En el nivel local existen tradicionalmente problemas para la organización y la participación ciudadanas; la gestión delegacional es buen ejemplo de ello, pues

si bien las audiencias y las giras de las autoridades delegacionales son importantes para recibir las demandas de la población, son simplemente eso: lugares en donde, al igual que una oficina de recepción de quejas, dejan en manos de la administración la decisión de resolverlas o no, del tiempo para resolverlas y de, finalmente, definir la parte del presupuesto que se asignará a la resolución de los problemas de los vecinos. Esta ausencia genera que la participación de la población no tenga las bases necesarias para ser verdaderamente democrática.²²

Y aunque el Distrito Federal se distingue por ser una entidad participativa, tradicionalmente menos abstencionista, cuyos habitantes son más propensos a constituirse en organizaciones civiles y no gubernamentales, es claro que, al igual que la participación electoral, esta tendencia puede verse radicalmente afectada y disminuida si no se modifican los mecanismos de apertura y de atención a sus demandas. Nadie seguirá levantando una voz si se siente gritando en el vacío.

Hecho ya un diagnóstico general de la participación ciudadana no electoral y el abstencionismo en el Distrito Federal, es posible ofrecer algunas propuestas que, en grados diversos, contribuyan a mejorar las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno.

²² Silvia Bolos, *op. cit.*

PROPUESTAS PRÁCTICAS PARA DISMINUIR EL ABSTENCIONISMO Y AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL

PARA COMBATIR EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL

En este sentido, es el IEDF quien lleva la batuta. Y la clave de la promoción del voto está en la difusión, la cual debería ser:

- a) *Permanente.* El ciudadano promedio del Distrito Federal tiene poco conocimiento de las actividades que el IEDF organiza para la promoción del voto. La Ludoteca Cívica Infantil, los certámenes y las conferencias magistrales, aunque de gran valor cultural, no tienen penetración significativa. En este sentido, el Instituto debería destinar un presupuesto considerablemente mayor a las tareas de promoción de los valores de la democracia y de promoción del voto, sin importar el calendario electoral.
- b) *Sectorizada.* Si los estudios tradicionales concluyen que la tendencia abstencionista es mayor en sectores de población con bajos ingresos y menor nivel educativo, es a ellos en primer lugar a quienes se deben dirigir campañas permanentes, atractivas a sus intereses y enfocadas en los medios que tradicionalmente penetran estos sectores. Por otro lado, y en el mismo sentido, si existen elecciones de altos y bajos estímulos, los esfuerzos deben ser inversamente proporcionales al tipo de elección. Es decir, a más bajos estímulos, mayor promoción del voto y viceversa.
- c) *Regulada.* La promoción del voto no es tarea que corresponde sólo al IEDF; los medios de comunicación y los partidos políticos, como se mencionó anteriormente, también fueron responsables en buen grado del abstencionismo local. En este sentido, y si consideramos, en el caso de los partidos, que los spots son comprados con recursos del gobierno, debería haber un órgano independiente

que evaluara la calidad de los mismos. Dicha institución podría no sólo dedicarse a la evaluación de los productos contratados tanto por el IEDF como por los partidos políticos, sino que podría supervisar su contratación y también regular y sancionar la cobertura de las campañas políticas por parte de los medios de comunicación, en concordancia con lo afirmado por la supuesta *autorregulación* de los mismos.

PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO ELECTORAL

En este sentido, la primera propuesta resulta obvia; es necesario modificar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en dos sentidos:

- a) Para que los comités vecinales no estén organizados por territorialidad sino por intereses. Es decir, que en una misma delegación existan elecciones para un menor número comités vecinales, con más injerencia territorial pero encargados de asuntos específicos, como son los relacionados con la seguridad, el agua, el paisaje urbano, el uso de suelo, la verificación de obras públicas, entre otros. Es más probable que los ciudadanos directamente interesados en dichos temas se decidan a participar en los comités vecinales y a votar por ellos.
- b) Para que existan mecanismos permanentes –no únicamente los que los gobiernos en turno decidan– que aseguren el reconocimiento y apoyo a formas de participación ciudadana no electoral, por ejemplo, financiamiento y asesoría, y que haya reglamentación sobre dichas formas de participación que permita su fiscalización de manera local y asegure así su efectividad y su penetración en la comunidad.

DOS PROPUESTAS RADICALES: EL VOTO OBLIGATORIO Y EL SERVICIO CIVIL

Es necesario mencionar ambas propuestas por separado debido a que atentan contra el derecho del ciudadano a no ejercer su ciudadanía.

En el caso del voto obligatorio, su efectividad se mantiene incluso si la medida es derogada,²³ sin embargo, es pertinente resaltar que, en el caso del Distrito Federal, sólo podría tener resultado si la obligatoriedad se volviera de carácter nacional. Por otro lado, debe ser considerada como último recurso ante la eventualidad de que los índices de abstencionismo siguieran aumentando drásticamente.

En el caso del servicio civil obligatorio, la medida es menos radical si se considera que existe el servicio militar obligatorio en México, un país de tradición pacifista. Establecer que al cumplir la mayoría de edad todos los jóvenes mexicanos, sin importar el género, pudiesen optar por uno u otro servicio obligatorio, no debería despertar mucha polémica. Por el contrario, presenta un par de ventajas dignas de ser consideradas:

- Involucrar al ciudadano de manera efectiva en la observación y solución de los problemas nacionales. No es lo mismo criticar desde afuera que desde adentro. Probablemente, hacer del servicio civil una obligación sería la forma más eficaz de mantener al ciudadano interesado en la ejecución de las políticas públicas.
- Hacer efectiva la equidad de género. No es justo para el sexo masculino ser el único que preste el servicio militar; pero tampoco sería justo que todas las mujeres se viesen obligadas a desempeñar actividades que para algunas podrían ser contrarias a su sexo. Lo más interesante sería dar a ambos sexos igualdad de oportunidades para escoger qué tipo de actividad desean realizar; eso es la verdadera equidad.

²³ IFE, *op. cit.*

En forma alterna a estas propuestas, el presente trabajo revela que existen concepciones erróneas en la relación Estado-ciudadano, particularmente en torno a la participación ciudadana. Y es en este sentido que, a manera de conclusión, es pertinente ofrecer una serie de reflexiones.

CONCLUSIONES

Lo que cualquier gobierno democrático desea es ser reconocido en su legitimidad y, por tanto, generar consenso respecto a sus decisiones de gobierno. La participación ciudadana, tanto electoral como civil, se vuelve aquí el más importante instrumento de medición de dicha legitimidad. Se convierte entonces en obligación del Estado ofrecer eficaces espacios de participación ciudadana. Pero,

para que los espacios de participación ciudadana resulten eficientes, hacen falta mecanismos e instrumentos apropiados, cambios en la mentalidad de unos y otros, acceso a la información para todos los participantes, capacidades tales como saber negociar, poder expresar y debatir sus puntos de vista [...] Lo deseable es que [los instrumentos] sean generados entre el gobierno y los ciudadanos que participan en estos espacios, para que no sean percibidos como una imposición por parte del gobierno.²⁴

En el caso del Distrito Federal, podemos afirmar que ha habido cambios en la manera como se definen estas relaciones y se han modernizado dichos espacios, pero esto aún no llega a todos los niveles. Por ejemplo, la atención ciudadana es pésima en casi todas las delegaciones y no así en el Gobierno del Distrito Federal, que ha instalado un programa de Atención Ciudadana que turna las quejas, demandas y felicitaciones a sus distintas

²⁴ Silvia Bolos, *op. cit.*

dependencias y se encarga de dar seguimiento a las mismas hasta que sean resueltas.

Y aunque hay un avance sustancial en la importancia que se da a la participación ciudadana civil, todavía existen considerables rezagos en la materia. El principal estriba en que la gran mayoría de las propuestas ciudadanas no se convierten en políticas públicas, lo cual desgasta tanto al gobierno como al ciudadano, pues no encuentran mecanismos y canales de comunicación regulados para explicarse mutuamente sus posturas.

Lo anterior lleva a ambos actores a perder el interés en los temas, lo que deriva en meras pérdidas de tiempo y materiales tanto para el gobierno como para el ciudadano, pero en grave desgaste de la democracia.

La participación ciudadana que el gobierno busque dependerá del tipo de democracia que prefiera. A la democracia formal correspondería participación ciudadana de tipo electoral, a la democracia directa, participación ciudadana civil, y la democracia representativa requeriría una participación ciudadana demandante.²⁵

Sin embargo, el gobierno no debe buscar gobernar con un solo tipo de democracia; le resultaría imposible y sería como cerrar los ojos ante las diferencias culturales y sociodemográficas que imperan en todo el territorio nacional y están bien representadas en el Distrito Federal. Entonces, todas las formas de democracia y de participación ciudadana deben ser reconocidas, difundidas y alentadas.

Lo anterior nos remite a otro importante rezago en las relaciones ciudadano-gobierno. La falta de presupuesto, de tiempo y de estudios lleva a las instituciones a generar políticas públicas estandarizadas que no reconocen una buena parte de las diferencias que existen entre los habitantes del Distrito Federal.

²⁵ Interpretación personal respecto a la clasificación de Eréndira Álvarez y Oscar Castro, en *Participación ciudadana y gobierno local*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cuadernos de Debate), 2000, pp. 12 y sig.

“La desigualdad requiere establecer *espacios para la confrontación de intereses*, reconocimiento y expresión del conflicto y negociación entre actores sociales distintos, esto es, mecanismos institucionales para la interacción social expresada concretamente como interacción entre organizaciones e individuos.”²⁶

Los peligros de no reconocer desigualdades sociales y no buscar espacios de confrontación están representados por la situación actual de San Mateo Atenco, ejemplo muy claro de mala comunicación, falta de espacios y desentendimiento de las demandas ciudadanas. El resultado: un conflicto que se ha tornado violento, última expresión ciudadana ante la impresión de que sus opiniones y peticiones no han sido atendidas.²⁷

Y San Mateo Atenco nos da pie para una reflexión final. Al ser un pueblo desatendido, sin vías legales alternas para la participación ciudadana como la autorregulación, buena parte de sus habitantes no reconoce un gobierno legítimo ni permitió la celebración de elecciones para legitimarlo, prueba inequívoca de que el sufragio no es la única forma de legitimación de la democracia.

Es indispensable buscar la manera de legitimar ese movimiento social, cuya legalidad es dudosa pero en cualquier caso está presente; de no hacerlo, se corre el riesgo de que sus habitantes sostengan una postura igualmente excluyente de aceptación de cualquier tipo de autoridad.

Así, repensar las relaciones ciudadano-Estado para convertirlas en modos de convivencia incluyentes, reconocedores de las características, capacidades e intereses distintos en cada uno de los ciudadanos y, por lo mismo, tener la responsabilidad de implementar y legitimar todo tipo de participación ciudadana, se convierten en el reto máximo que hay que vencer para que el gobierno sea, a su vez, legitimado.

²⁶ Silvia Bolos, *op. cit.*

²⁷ En el caso de San Mateo Atenco, es claro que en un principio el movimiento estuvo incitado por pseudo líderes con intenciones partidistas, pero la persistencia del conflicto revela problemas más profundos, dignos de ser considerados en otro estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Eréndira y Oscar Castro, *Participación ciudadana y gobierno local*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cuadernos de Debate), 2000.
- Álvarez, Lucía, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1997.
- Barahona Krüger, Pablo, “El abstencionismo como hecho capital: un diagnóstico crítico”, en <http://comunidad.vlex.com/aulavirtual/abstencionismo.htm>
- Bolos, Silvia, “Aspectos relevantes de algunos de los espacios institucionales de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal (1997-2000)”, Primer Magno Encuentro Multidisciplinario, IEDF, en www.iedf.org.mx/deceyec/encuentro_multidisciplinario/Espacios_institucionales-Silvia_Bolos.pdf
- Canal Once, Programa televisivo *Primer Plano* del 16 de junio de 2003.
- Instituto Federal Electoral, “Estudio sobre abstencionismo en México”, en http://deceyec.ife.org.mx/estudio_sobre_abstencionismo_en_.htm
- , *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática en México*, en www.ife.org.mx
- , “Estadísticas del proceso electoral 1994”, en www.ife.org.mx
- , “Estadísticas del proceso electoral 1997 y del proceso local del DF”, en www.ife.org.mx
- , “Estadísticas del proceso electoral 2000”, en www.ife.org.mx
- , “Resultados preliminares 2003”, en www.iedf.org.mx
- , “Estadística de la elección de comités vecinales del Distrito Federal 1999”.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en <http://www.iedf.org.mx/documentos/LeyParticipacionCiudadanaDF/index.html>
- Romero, Jorge Javier, *La democracia y sus instituciones*, México, IFE (Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos, núm. 5), 1998.
- Seguimiento informativo de los procesos electorales del Distrito Federal 1997-2003, en los periódicos *La Jornada* y *Reforma*.

Ley de Participación Ciudadana: ¿corresponsabilidad y cooperación?

Edgar Esquivel Solís

La participación ciudadana ha representado en las últimas dos décadas la irrupción de nuevos actores en la arena pública, ya sea de manera individual o colectiva. La participación ciudadana como fenómeno social se ha observado desde diversos ángulos. Algunos estudiosos la explican como una nueva forma de control social o corporativismo. Para otros autores, es el surgimiento de una nueva esfera que se ubica justo entre la esfera pública y la privada.¹

En la democracia, la participación ciudadana supondría al ciudadano ideal, es decir, aquel que se preocupa e involucra en todo lo que desde el ámbito público le afecta. Para algunos estudiosos esta participación surge como respuesta a la crisis del Estado Benefactor, al ser vista como una herramienta para el óptimo aprovechamiento de los recursos, en la búsqueda de la eficacia de la acción gubernamental.

Con el retraimiento de funciones gubernamentales, se soslayó la importancia del proporcionamiento y manejo de los servicios y adquirió relevancia la eficiencia y el ahorro de costos. Esto ocurrió particularmente en la región latinoamericana durante los años ochenta, la “década perdida” para organismos como la CEPAL, por el nulo crecimiento de las economías.

En la participación ciudadana se descargaron muchas de las labores

¹ José Eduardo Utzig, “La izquierda en los gobiernos locales: el caso de Porto Alegre”, en Beatriz Stolowicz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina; el desafío del cambio*, México, UAM-Plaza y Valdés, 1999, p. 51.

que antes realizaba únicamente el Estado. Sólo que, a la par, no se compartieron las decisiones, los planes y los proyectos de la política pública. Esto resultó en una relación muy desigual entre los gobiernos y la sociedad civil, ya que los primeros han sido capaces de establecer acuerdos comerciales con otros gobiernos o con organismos internacionales, formando incluso bloques comerciales, pero en su política interna han mostrado poco interés en realizar las transformaciones necesarias que permitan a este actor —la sociedad civil— ser partícipe de su propio desarrollo.²

En la región latinoamericana, la participación ciudadana supondría, dentro de la reciente ola democratizadora, la incorporación de un actor ausente, por ignorado: la sociedad civil. Durante los años setenta, e incluso hasta avanzada la década de los noventa, han existido en esta zona numerosas dictaduras y gobiernos autoritarios. Con la incorporación y el fomento de la participación ciudadana se llenarían de contenido estas nuevas democracias, que en ocasiones sólo son de procedimiento con un fuerte acento en lo electoral, nada desdeñable, pero sin contenido.

En el caso mexicano, particularmente en la capital del país, durante los últimos años ha ocurrido una serie de transformaciones sociales e institucionales. Esto es importante resaltarlo, dada la forma en que se gobernó la ciudad de México desde los años treinta hasta 1997,³ forma que implicaba una lógica muy particular con respecto al resto de la república y que fue posible por la creación de la figura de jefe del Departamento del Distrito Federal, quien era designado por el presidente de la República en turno.

La elección, en 1988, de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal significó el comienzo de una tendencia que, aunque gradua-

² Una prueba de este argumento es que México tiene firmados acuerdos comerciales con más de una treintena de países, pero carecemos de una ley o programa de participación ciudadana en el nivel federal, lo cual evidencia la falta de interés por el tema y la prioridad que se ha dado al tema económico en los últimos años, desdeñando a la sociedad civil.

³ En ese año, la ciudadanía eligió al primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, de forma directa y por voto secreto.

lista, restablecía parte de los derechos políticos de la ciudadanía capitalina, entre éstos el de elegir directamente a sus autoridades, derecho elemental consagrado en toda democracia.

Por el lado de la sociedad, los cambios son muy evidentes desde principios de los años ochenta, cuando comienza a surgir una serie de grupos organizados, del movimiento popular principalmente. Para comienzos de este nuevo siglo, las denominadas organizaciones no gubernamentales se cuentan ya por cientos.⁴ Las hay de todo tipo, de derechos humanos, promotoras de desarrollo, de la salud, y las que se ocupan de sectores marginados, como los niños de la calle.

Ante las importantes transformaciones sociales e institucionales ocurridas durante los últimos años en el país, y muy especialmente en la ciudad de México,⁵ surge la necesidad de reconstruir las distintas etapas por las cuales atravesaron estos cambios. Por eso, este ensayo se orienta a analizar

⁴ Según el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), son cerca de diez mil. Al respecto existen distintos conteos, está el realizado por Instituto de Desarrollo Social (Indesol), que tiene su propio censo, y existe el de la UAM Iztapalapa, con un centro especializado en las organizaciones de la sociedad civil mexicana. El consenso resultante de estas tres bases de datos es que son cerca de diez mil las organizaciones existentes en México, un número aún muy bajo para un país de poco más de cien millones de habitantes.

⁵ El Distrito Federal se encuentra en la región central de la república mexicana, colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos. Para darnos una idea de las complejas problemáticas que conviven en la ciudad de México, consideremos que en ella viven 8 millones 591 mil personas, que tiene además la mayor densidad poblacional del país al contar con 5 mil 634 personas por kilómetro cuadrado. Por si esto fuera poco, la zona metropolitana de la ciudad de México –que incluye la capital del país y los municipios conurbados del Estado de México– conforma la segunda urbe más grande del mundo, con 17.8 millones de personas, sólo después del corredor Tokio-Yokohama, que tiene 27.7 millones de habitantes. Además, el Distrito Federal representa sólo 0.1% de la superficie del país. En los aspectos económicos, hay que destacar que la capital del país contribuye, al año 2000, con 33% del PIB nacional, cuando en 1970 lo hacía con 27.56%. En la ciudad de México, 10 de las 15 principales ramas productivas se ubican en el sector terciario, es decir, comercio, esparcimiento, comunicaciones, restaurantes y bares, servicios educativos y financieros, contribuyendo con 53% del valor agregado bruto que aquí se genera (el valor agregado se constituye como el valor que la empresa “agrega” a los materiales y componentes que compra, ya sea en materias primas o servicios, por medio de su proceso de producción o generación de servicios, es decir, se puede

una de las leyes creadas por los representantes políticos, para poder señalar hasta qué punto las propuestas de los principales partidos y sus representantes en la capital del país [Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)] cubrían las expectativas de un marco jurídico antes inexistente. La creación de la Ley de Participación Ciudadana apuntó en esa dirección. Su posterior sustitución por otra ley de este tipo buscaría satisfacer más ampliamente las necesidades sociales de una realidad cambiante y compleja, en un país que aunque ya era plural, pretendía apenas ser democrático.

La generación de nuevos esfuerzos que contribuyan al debate y al acercamiento de los fenómenos sociales y sus repercusiones políticas, como es el caso de la participación ciudadana, es el motivo principal de esta reflexión.

Nos proponemos así revisar la propuesta que cada uno de los tres principales partidos (PRI, PAN Y PRD) formuló y realizar algunas distinciones de los instrumentos que cada iniciativa contiene. Finalmente, se destacarán cuáles instrumentos fueron plasmados en la Ley, y se señalará si tienen un carácter vinculatorio –es decir, de obligatoriedad– o no en el texto final.

Consideramos que la participación ciudadana no desconocerá la representación política ni rivalizará con ésta, antes bien, lo que debe pretender es complementarla al interactuar constantemente con ella. La participación ciudadana tampoco debe ser obstáculo, ni transformarse en espacio de poder donde se practique el chantaje o la presión que impida la acción gubernamental para la cual se elige a los representantes políticos. La participa-

interpretar como la contribución de una empresa al PIB). Contradictoriamente, el Distrito Federal tiene poco más de 2 millones y medio de personas en pobreza extrema –es decir, personas que no cubren sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación (A. Roberto González, “Tiene México 97 millones de habitantes; es el lugar 11 mundial”, *La Jornada*, 22 de junio de 2000, p. 24; INEGI, *Marco geoestadístico*, 1995; INEGI-DGG, *Superficies nacional y estatales*, 1999; Departamento de Análisis del periódico *Reforma*, con base en datos correspondientes a 1999 de la Dirección de Servicios de Salud del Distrito Federal; INEGI, *Distrito Federal. Censos económicos 1999. Enumeración integral*, México, 1999).

ción ciudadana no debe pretender transformarse en representación política ya que perdería entonces su razón de ser al anteponer el interés particular —ser representante político, obtener poder político— al interés general. La participación ciudadana tendrá entonces dos ejes articuladores: la cooperación y la corresponsabilidad, ya que de esta forma se marginará a grupos que sólo busquen presionar, obstaculizando el desempeño gubernamental. Esta participación debe también contener elementos que hagan posible la defensa del ciudadano cuando sus derechos en su calidad de habitante-contribuyente sean violentados por el gobierno. A partir de lo anterior, la participación ciudadana encuentra dos ejes a través de los cuales se articula: el político y el administrativo, es decir, la esfera política y la administrativa.

Por lo tanto, realizaremos algunas breves distinciones centradas en esas dos esferas de la participación ciudadana: la administrativa y la política. Destacaremos entonces los diversos instrumentos que cada partido propuso y el carácter que les otorgó, esto es, si se planteó que se tome la participación de los ciudadanos con carácter vinculatorio (implicando una obligatoriedad) para la autoridad o que sólo se la valore como una opinión que deba ser tomada en cuenta a voluntad (o capricho) de la misma autoridad.⁶ Planteado esto, nuestras observaciones dejarán de lado toda la técnica jurídica contenida en la Ley, ya que su evaluación y análisis serían materia

⁶ Al respecto del carácter vinculatorio, el PRI, en voz del diputado Luis Miguel Ortiz Haro, define que “seguiremos pugnando en esta discusión por que la representación vecinal en las delegaciones cuente con las atribuciones necesarias para participar en las decisiones y que en determinados casos *sus opiniones sean obligatorias para la autoridad en su aplicación; esto es lo que en términos jurídicos quiere decir que tengan facultades vinculatorias*” (las cursivas son del autor), *Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio, 26 de noviembre de 1998, p.158. Sobre el mismo carácter vinculatorio, el PRD, en voz del diputado Ernesto Chávez Contreras, plantea que “esta Comisión considera que, toda vez que el referéndum, al igual que el plebiscito y la consulta vecinal, entre otros, son siempre instrumentos de consulta o consultivos, *la diferencia se encuentra en el carácter o efectos que tienen sus resultados para la autoridad convocante; es decir, si para la autoridad los resultados son vinculatorios o si solamente es facultativo el considerar o no dichos resultados como elementos de juicio para la toma decisiones*” (las cursivas son del autor), *ibid*, p.138.

de un trabajo de distinta naturaleza del que aquí se propone. Por último, plantearemos una breve conclusión respecto a nuestro análisis, y el mejor juicio seguramente lo realizará el lector.

Consideramos que una ley de participación ciudadana debe ofrecer los espacios y los conductos legales que establezcan claramente las materias en las cuales la ciudadanía puede intervenir, desde la toma de decisiones hasta la rendición de cuentas. Sólo que una ley así no puede ser vista como “graciosa concesión” de la autoridad. Por el contrario, sería el reconocimiento, primero, de la lucha que desde diversos movimientos sociales y partidos políticos se ha librado por democratizar la vida política de la capital del país, lucha que ya ha rendido algunos frutos. Segundo, significaría reconocer que antes, cuando el Distrito Federal era gobernado por un empleado del Presidente en turno designado por éste, el jefe del Departamento del Distrito Federal hacía su rendición de cuentas ante quien lo nombraba, además de que esto ocurría sólo cuando se le pedían las cuentas, y éstas no eran necesariamente publicitadas. La tendencia actual demanda democratizar la gestión y administración públicas, ya que las autoridades actualmente son electas por el voto directo de la ciudadanía. Los partidos políticos poseen la exclusividad de la representación política, por lo cual son ellos los que deben recoger y ser sensibles a las demandas que desde los diversos grupos de la sociedad se realizan, y plasmarlas en las leyes. Por último, la ventaja de una ley de participación ciudadana que satisfaga los reclamos que se vienen realizando con mucha fuerza en los últimos años –vivienda, servicios, seguridad, empleo– contribuirá a romper dinámicas un tanto enraizadas de manifestación, exigencia y participación ciudadana por vías no legales, un ejemplo de las cuales son las tomas de calles, de edificios gubernamentales y, en un caso extremo, la privatización de espacios públicos manifestada en el cierre y aislamiento de colonias enteras. Estas dinámicas evidencian, en conjunto, la carencia de una cultura política acorde con una democracia y, lo que es aún más grave, manifiestan la ausencia de canales legales que atiendan con prontitud las exigencias ciudadanas y

eviten así el tener que dirimir todas o casi todas las demandas mediante la toma de calles o de edificios públicos. Finalmente, la participación ciudadana contribuye a construir el andamiaje institucional que reduce la contingencia, institucionaliza los conflictos, al crear canales fluidos que, conducidos por la norma legal, permiten pensar en una sociedad que se desarrolla de manera ordenada.

EL CONTEXTO

Los cambios registrados en la capital del país desde el año 1997 en la conformación de los órganos de gobierno y en las preferencias electorales de los ciudadanos tienen como antecedente, entre otros factores, la reforma política federal de 1996. En lo que respecta al Distrito Federal, esta reforma establecía la elección directa, por vez primera, del jefe de Gobierno.⁷ Aún con limitaciones, significó un enorme avance en la restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad más poblada del país. En el ámbito legislativo, se ampliaron las facultades de la Asamblea, que quedó integrada por diputados (con los derechos y responsabilidades de dicha figura) y facultada para legislar en materias electoral, civil y penal, entre otras. La creación del Estatuto de Gobierno y, posteriormente, del Instituto Electoral del Distrito Federal⁸ —el cual, como organismo autónomo, significó la posibilidad de ejercer el derecho de elegir a nuestros gobernantes sin la sospecha y duda que antes privaban en todo proceso electoral— han contribuido a crear un ambiente de confianza y certeza.

⁷ Esta reforma de 1996 fue aprobada por el PRI, el PAN y el PRD; aunque se desechó la creación del estado 32, se modificaron también las facultades de la Asamblea.

⁸ El IEDF tiene entre sus funciones organizar todo lo relativo a la cuestión electoral, pero también la elección de los representantes vecinales, y, como dato curioso, su “prueba de fuego” fue la organización de la elección de los comités vecinales.

Sin embargo, quedan aún varias limitantes que supeditan, en el caso del Ejecutivo y el Legislativo, el poder local al federal, manteniéndose rubros donde los poderes federales tienen el control de la ciudad de México,⁹ de una forma que no se da en ninguna otra entidad de la república.

En las tres primeras asambleas de representantes (1988, 1991 y 1994), el partido que obtuvo la mayor votación, aunque en ocasiones con una ventaja marginal, y que por lo tanto contó con la mayoría, fue el PRI. Finalmente, si observamos la elección de 1997, se aprecia que produjo una recomposición de fuerzas que ubicó al PRD como mayoría por encima del PRI en una proporción de dos a uno, y sobre el PAN en una relación de tres a uno, pasando este último partido de ser la segunda fuerza en las tres anteriores asambleas a constituir la tercera fuerza en la cuarta legislatura local.

El PRD llegó al gobierno de la ciudad de México (1 de diciembre de 1997) con la necesidad de cumplir sus ofertas de campaña, motivo por el cual hizo un llamado a participar en los trabajos sobre la Reforma Política del Distrito Federal. En este diálogo al que convocó el gobierno perredista se analizarían cuatro temas: *a*) Ley de Participación Ciudadana (LPC), *b*) Ley Electoral, *c*) reformas al Código Civil del Distrito Federal, y *d*) reformas al Código Penal del Distrito Federal.¹⁰ En esa ocasión el PRD anunció en voz de Armando Quintero, presidente del partido en la capital, que presentaría la propuesta más avanzada. Por su parte, el coordinador de la fracción del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Manuel Aguilera Gómez, manifestó que la LPC era lo más urgente, debido a la decisión tomada en la ALDF que dejaba sin representación a la ciuda-

⁹ Cfr. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, 1a. Legislatura (Col. Ordenamientos Jurídicos), abril de 1998, específicamente el título tercero, capítulos 1 y 3. Por ejemplo, el artículo 24, párrafo segundo, en donde se le confiere al Congreso de la Unión autorizar el endeudamiento del Distrito Federal, y el artículo 25, donde se le confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fiscalizar el uso del endeudamiento autorizado.

¹⁰ Ángeles Ruiz, "Inicia la Reforma Política del D.F.", *El Universal*, 12 de febrero de 1998.

danía (refiriéndose a los anteriores representantes vecinales) a partir del 1 de abril.¹¹ Contrario a la demanda de consolidar la LPC, el coordinador de la fracción del PAN en la ALDF, Miguel Hernández Labastida, se pronunció por derogarla, por la prisa con que se pretendía aprobarla, y porque para el PAN la participación ciudadana no es más que los mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.¹²

La convocatoria a los trabajos sobre la Reforma Política del Distrito Federal reunió a múltiples actores sociales y políticos. Se crearon comisiones delegacionales que se encargaron de recabar propuestas que posteriormente se entregaron al coordinador y al secretario técnico de la mesa 2 para la LPC, Carlos Imaz¹³ y José Agustín Ortiz Pinchetti,¹⁴ respectivamente. Imaz comentó que participaron alrededor de 3 mil 700 representantes de diversas organizaciones, en 50 reuniones, foros y asambleas en las 16 delegaciones en que se divide la ciudad de México. El coordinador mencionó también que los planteamientos se incorporarían posteriormente en la discusión de la mesa 2, de la cual a la postre se entregaron los resultados a la ALDF.¹⁵ Por su parte, Ortiz Pinchetti —quien hasta hace poco se desempeñó como secretario de Gobierno del Distrito Federal— aplaudió el regreso de todos los partidos a la discusión y la búsqueda de consensos, ya que en más de una ocasión el abandono de los trabajos por parte de los partidos de oposición en la capital retrasaron los mismos.¹⁶

A mediados de 1998, la Reforma Política se encontraba “trabada”; mientras que el gobierno del Distrito Federal, el PRD y el PAN planteaban una reforma más amplia, que implicaría modificaciones a la Constitución

¹¹ Ignacio Córdova, "Ley de Participación Ciudadana en la Reforma Política", *El Nacional*, 13 de marzo de 1998, Infolatina.

¹² *Ibid.*

¹³ Actualmente jefe delegacional electo en Tlalpan.

¹⁴ Recientemente electo diputado plurinominal por el PRD.

¹⁵ *Notimex*, "Entregan resultados de diálogos para Ley de Participación Ciudadana, 16 de abril de 1998, Infolatina.

¹⁶ *Ibid.*

y al Estatuto de Gobierno, el PRI sólo quería modificar la LPC. Como consecuencia de este desacuerdo, no se podía convocar a un periodo extraordinario de sesiones en la Asamblea Legislativa, y se retrasaba así la creación e implementación de la nueva LPC.¹⁷

Por otra parte, el debate sobre la nueva LPC en la mesa 2 de trabajo para la Reforma Política del Distrito Federal convocó a diversos especialistas, quienes participaron en el Seminario para la Reforma Política del Distrito Federal¹⁸ y elaboraron finalmente un documento que se denominó "Propuesta ciudadana para una reforma política integral del Distrito Federal".¹⁹ Este escrito comprendía un total de 91 propuestas, estructuradas en tres capítulos.

El primer capítulo del documento está conformado por cuatro apartados: *a) De la Constitución; b) De la Estructura Orgánica; c) De la responsabilidad de los servidores públicos, de la rendición de cuentas y de los órganos de control; d) De los órganos electorales.*

El segundo capítulo aborda lo tocante a la elección e integración de los órganos del gobierno representativo y está estructurado en cinco partes: *a) De la elección del titular del órgano legislativo; b) De la elección de los cabildos de las demarcaciones; c) De los partidos políticos; d) Del registro de candidatos; e) De las campañas electorales.*

El tercer capítulo se refiere a la participación ciudadana. En él se condensan las propuestas acerca de lo que debería contener la nueva LPC. En su primer apartado se describe el objeto de la participación ciudadana. Se establece que los ciudadanos deben tener garantizado el acceso a la infor-

¹⁷ Arturo Parra, "La Reforma Política, trabada por diferencias entre PRD-PAN y PRI", *El Nacional*, 22 de junio de 1998.

¹⁸ La conclusión del Seminario y la presentación de la propuesta tuvieron lugar el 24 de octubre de 1998 (ASIC, *La Jornada*, "Seminario para la Reforma Política del D.F. entrega 91 propuestas ciudadanas a partidos políticos", 25 de octubre de 1998, México, Infolatina.

¹⁹ Arnaldo Córdova, "Propuesta ciudadana para una reforma política integral del Distrito Federal", *La Jornada*, "Perfil", 3 de diciembre de 1998, México, pp. 1 y 4.

mación referente a la toma de decisiones que realiza la autoridad, con la reserva sólo de la información considerada confidencial, aunque se precisa que es necesario establecer los tiempos de la confidencialidad. Se establece también que toda participación ciudadana debe estar asegurada ante los distintos poderes del Distrito Federal por medio de la LPC. El segundo apartado aborda los Instrumentos de la Participación Ciudadana. Aquí se sugiere reglamentar una nueva LPC que contenga los siguientes instrumentos: el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la audiencia pública, la revocación del mandato, la destitución del cargo, la iniciativa popular, la colaboración ciudadana y la instancia de quejas y denuncias. Se sugiere que mediante el plebiscito, los ciudadanos aprueben o rechacen, con efectos vinculatorios, los actos o decisiones de la autoridad previamente a su aplicación. Al referéndum se le da el mismo carácter que al plebiscito, sólo que además debe utilizarse para formar, rechazar, modificar o aprobar leyes que la autoridad del Distrito Federal emita.

En el tercer apartado se trata lo referente a los *Consejos Consultivos de la Participación Ciudadana*. En esta propuesta se sugiere que la nueva ley debe permitir a los ciudadanos participar, ya sea de manera individual o colectiva, así sea frente al jefe de Gobierno como ante los cabildos de cada demarcación territorial. Se establece que la nueva LPC debe encauzar y canalizar la participación a través de los consejos consultivos de participación ciudadana. Se considera en este documento que es la Asamblea Legislativa la que debe convocar a las organizaciones ciudadanas y a los ciudadanos para designar a los integrantes de dichos consejos. Se sugiere que el tiempo de permanencia de los consejeros en su encargo sea de tres años, y se establece que es un cargo honorífico, es decir, sin percepción económica por su desempeño; sin embargo, se propone que los gastos de operación de dichos consejos sean manejados mediante un fideicomiso formado por el jefe de Gobierno. Las funciones de estos consejos serían las de solicitar y obtener información relevante de las autoridades; así como formular opiniones y propuestas respecto de lo anterior; también estarían facultados para ejercer

directamente los instrumentos de participación contenidos en la nueva LPC.

La cuarta y última parte de este capítulo tercero es la referente a las organizaciones vecinales en las demarcaciones territoriales. Aquí se plantea que en cada demarcación territorial deberán establecerse comités vecinales para que actúen como órganos de participación ciudadana, permitiendo así que los ciudadanos colaboren en el mejor cumplimiento de las tareas de gobierno. La participación en los comités debe ser voluntaria, por lo tanto, no se equiparará su función a la de algún cargo administrativo. Estos comités serán electos por la totalidad de los miembros de una colonia o barrio, mediante sufragio libre, secreto y directo. Se sugiere en la Propuesta que ni los partidos políticos ni tampoco las asociaciones políticas nacionales participen directamente en dichas elecciones. El cargo será por tres años, con posibilidad de reelegirse por una vez.

En las mesas de la Reforma Política en que se elaboró este documento participaron como secretarios técnicos Jaime González Graff, José Agustín Ortiz Pinchetti y Manuel González Oropeza. Colaboraron como asesores, entre otros, Luisa Béjar, María del Refugio González, Clemente Valdés, Alberto Székely, José Antonio Crespo, Jaime Cárdenas y Emilio Zebadúa. Tal y como precisamos, este trabajo fue resultado de las aportaciones de 15 especialistas.

Sin embargo, llama la atención que, posteriormente, uno de los tres secretarios técnicos de dichos trabajos se deslindara en la prensa del contenido de la nueva LPC. Nos referimos a José Agustín Ortiz Pinchetti, ya que aunque se partía del supuesto de que se consideraría ampliamente la propuesta que estos especialistas realizaron, al parecer no fue así. A continuación se indica por qué.

Según Ortiz Pinchetti,²⁰ “el documento no pudo ser entregado a los partidos políticos porque simplemente algunos de ellos [constantemente

²⁰ José Agustín Ortiz Pinchetti, "Ley de Participación Ciudadana: ¿paternidad responsable?", *La Jornada*, 14 de febrero de 1999, p.13.

abandonaron y posteriormente] desertaron y disolvieron la Mesa antes de terminar las negociaciones de la reforma”.²¹

Además, Ortiz Pinchetti negó haber conocido el anteproyecto y el proyecto de LPC, y dijo no haber sido convocado nunca a una conversación con los diputados de la ALDF. Quizás así se explique en parte por qué una ley tan importante como ésta, que fue promovida como una de las cuatro principales propuestas en la campaña del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas,²² se retrasó tanto —la administración perredista entró al gobierno de la capital el 1 de diciembre de 1997 y la LPC se creó el 26 de noviembre de 1998, casi un año después en una administración de sólo tres años.²³

²¹ *Ibid.* La referencia al abandono y deserción de los trabajos de la Reforma Política es claramente para el PAN y el PRI (con 11 diputados cada uno) principalmente, ya que, sin despreciar a los otros dos partidos con representación en la Asamblea —PT y PVEM, que cuentan con 3 cada uno—, son los que tienen una representación significativa. Al respecto, Jesús González Schmall, ex oficial mayor del Gobierno del Distrito Federal, mencionó que el interés de la Asamblea Legislativa por sacar adelante la LPC hizo que se privilegiaran estos acuerdos por sobre otras situaciones como la acusación por peculado contra el último ex regente Oscar Espinosa Villarreal, la cual, según González Schmall, ya estaba lista desde 1998 y se presentó en marzo de 2000. Así, “se interpuso un interés político de parte de la Asamblea Legislativa, que quería sacar a tiempo una Ley de Participación Ciudadana y querían contar con la anuencia del PRI y del PAN para tal efecto” (“Obliga acuerdo político a frenar caso Espinosa”, *Reforma*, 8 de abril de 2000, p.1). Evidentemente, aquí se reflejan las prácticas partidarias; las conclusiones las dejamos al lector.

²² En sus propuestas de campaña para el Gobierno del Distrito Federal, ofrecía: 1) crear el estado de Anáhuac; 2) promover la incorporación en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, en su momento, en la constitución local, de las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular como formas de consulta de los gobernados, considerados formas de participación directa. Todas estas figuras están contenidas en la nueva LPC, pero, aunque se las pensaba usar como parte de la política de gobierno de la administración perredista, tardaron casi un tercio de su tiempo de gestión en darles vigencia. (Información proporcionada por el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática)

²³ Invitamos al lector a consultar los interesantes análisis que se han realizado respecto de los alcances de la participación ciudadana durante el primer gobierno electo de la ciudad de México. Véase el texto de Lucía Álvarez y Cristina Sánchez Mejorada en Alberto Olvera (comp.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Para un caso específico como el de la delegación Tlalpan se puede consultar el texto de Sergio Zermeno *et al.*, “La democracia impertinente”, en Lucía Álvarez (comp.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp. 125-166.

LAS PROPUESTAS PARTIDARIAS

Finalmente, y después de ocho meses de discusiones, dilaciones, encuentros y desencuentros, los tres principales partidos políticos representados en la ALDF fueron presentando sus propuestas de LPC. De hecho, los trabajos de la mesa central para la reforma política del Distrito Federal terminaron con la ausencia del PRI,²⁴ y a casi un año de gestión del gobierno perredista en la capital del país. Comenzaremos a presentar las distinciones que realizaremos, en el estricto orden en que fueron presentadas las propuestas a la ALDF: primero la del PRI, después la iniciativa del PAN y por último la del PRD.

EL PRI Y SU INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el nuevo contexto resultante de la reforma política de 1996, reflejada en la elección de 1997, el PRI se ubicó como segunda fuerza en la Asamblea. Contó además con el antecedente de que uno de sus representantes en la tercera Asamblea de Representantes I Legislatura (1994-1997) presidió la Comisión de Participación Ciudadana, que fue la encargada de realizar y consensuar con los distintos partidos la primera LPC. Comenzando pues con la propuesta del PRI,²⁵ podemos observar lo siguiente: *a)* La propuesta está estructurada en cuatro títulos, con varios capítulos cada uno; *b)* cuenta con 136 artículos y tres transitorios, y *c)* contiene elementos de la democracia directa: plebiscito y referéndum (véase el cuadro 1).

²⁴ Rafael González "Sin el PRI, concluye trabajos mesa central para la Reforma", *El Universal*, 1 de octubre de 1998, Infolatina.

²⁵ Esta facultad está considerada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122; en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La propuesta de LPC fue presentada el 3 de noviembre de 1998.

Cuadro 1
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (PRI)

TÍTULO 1 De la Participación y Representación Ciudadana	TÍTULO 2 Ciudadanos y Habitantes del Distrito Federal	TÍTULO 3 De las Instancias de Participación Ciudadana	TÍTULO 4 De las Instancias de Representación Ciudadana
1. Audiencia pública	1. Habitantes y ciudadanos	1. Audiencia pública	1. De los comités de cobanía barrial o unidades habitacionales
2. Iniciativa popular	2. De los derechos y obligaciones de los habitantes	2. Iniciativa popular	2. De los consejos delegacionales
3. Consulta pública	3. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos	3. Consulta pública	
4. Plebiscito		4. Plebiscito	
5. Referéndum consultivo		5. Referéndum	
6. Afirmativa ficta social		6. Afirmativa ficta social	
7. Colaboración ciudadana		7. Colaboración ciudadana	
8. Instancias quejas y denuncias		8. Instancias quejas y denuncias	
9. Recorridos del órgano político administrativo		9. Recorridos del órgano político administrativo	
10. Derecho a la información		10. Derecho a la información	

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diario de los debates* de la ALDF, 3 de noviembre de 1998.

En el título primero se plantean los instrumentos de participación, y en el tercero su carácter y aplicabilidad, que es a lo que nos referimos con anterioridad: si tendrá carácter de obligatoriedad para la autoridad o será tomada en cuenta sólo como una opinión de la ciudadanía. Esta distinción marca una diferencia sustancial en la actitud gubernamental hacia la ciudadanía: “te escucho y te tomo en cuenta” o sólo “te escucho pero si quiero te ignoro”.

Por principio, en la presentación que de su propuesta hizo el PRI,²⁶

²⁶ *Diario de los debates* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primer periodo de se-

en voz del diputado Luis Miguel Ortiz Haro se planteó que “la participación de los ciudadanos se entiende como la intervención directa en la cosa pública por los ciudadanos, en forma individual o colectiva y de manera ordenada por medio de las instancias que garanticen el diálogo directo y libre de los ciudadanos con las autoridades territoriales que les corresponden”.²⁷

A continuación se definen las instancias de Participación Ciudadana propuestas por el PRI:

a) La Audiencia Pública; es la instancia de participación de los ciudadanos mediante la cual podrán proponer a los titulares de los órganos político administrativos, determinadas acciones así como recibir información de éstos sobre los trabajos efectuados en determinadas zonas de su demarcación.

En esta propuesta (artículo 15) se considera que los representantes de elección popular, así como también el Consejo Delegacional y / o los comités de colonia, pueden convocar a una Audiencia Pública. Además de que existe la obligación por parte de la autoridad de informar: I) si las peticiones entran en el marco de su incumbencia; II) el plazo en que los asuntos pueden ser resueltos; III) la manera en que puede ser resuelta la demanda hecha en beneficio de la colectividad. Aunque *no se le da un carácter o efecto vinculatorio a los resultados de la Audiencia Pública* en dicha propuesta, se postula (artículo 16) que el titular de la demarcación plantee si las peticiones hechas por la ciudadanía están dentro del ámbito de su competencia, el plazo o los plazos para resolver las peticiones, la manera en que pueden ser satisfechas las demandas y los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones hechas.

siones del segundo año de ejercicio, 5 de noviembre de 1998, p. 6.

²⁷ *Ibid.*

b) La Iniciativa Popular; es la instancia de participación de los ciudadanos mediante la cual podrán presentar a la Asamblea proyectos de ley, materia de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

Para que una iniciativa sea considerada por la Asamblea debe cumplir el requisito de ser presentada con el respaldo de al menos 1% del padrón electoral. Cabe señalar que lo interesante de esta propuesta es su planteo de que, si cumple los requisitos estipulados, la iniciativa popular sea considerada en comisiones y se le dé curso al igual que a una iniciativa que provenga del poder ejecutivo o del legislativo²⁸ locales, o del presidente de la República,²⁹ únicos facultados para ejercer ese derecho.

c) La Consulta Pública; los habitantes de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución de la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar (art.26).

Estarán facultados para llamar a Consulta Pública el titular de la demarcación correspondiente o el Consejo Delegacional (art. 28). Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio, por lo tanto, sólo serán considerados elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante (art. 31). Sin embargo, lo interesante de la consulta pública propuesta es que abarca diversas materias como son el mejoramiento en la prestación de servicios, la posibilidad de los ciudadanos de proponer la introducción de servicios públicos, proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano, así como mejoras en la vialidad, el transporte y la segu-

²⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1a. Legislatura (Col. Ordenamientos Jurídicos), abril de 1998, título cuarto, capítulo primero, sección segunda, artículo 46.

²⁹ *Ibid.*, título tercero, capítulo tercero, artículos 32, 33, 34 y 35.

ridad públicos, y también la realización de programas culturales, recreativos y deportivos. No obstante, una gran limitante de esta propuesta es que ciñe su carácter al plantearse sólo como propuesta, opinión o manifestación de intereses ante la autoridad, pero sin ninguna obligatoriedad de parte de esta última.

d) El Plebiscito; 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 (art. 33).

Aquí se propone (art. 38) que los resultados obtenidos por dicha figura de democracia directa tendrán un efecto vinculatorio en el caso de la opción que obtenga la mayor votación y que sea por lo menos un tercio del total del padrón electoral. Este instrumento, denominado de democracia directa, es propuesto de manera muy concreta tanto en su ámbito de posibilidades como en su implementación.

e) El Referéndum Consultivo; es la instancia directa de participación, mediante la cual la ciudadanía, manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión posterior de sus representantes populares, electos para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este instrumento de participación propuesto en dicha iniciativa permite una incidencia directa de los ciudadanos, con la única limitante de que no se podrá realizar ningún referéndum consultivo en año electoral. Al igual que en el plebiscito se propone el para qué y el cuándo, y la autoridad a la que se involucra con el referéndum, que en este caso es la ALDF. Bobbio³⁰ subra-

³⁰ Bobbio abunda al respecto y dice: “por lo que respecta al referéndum, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias” (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 40 y 41).

ya que no existe un modelo de democracia representativa en “estado puro”, ni tampoco de democracia directa, sino múltiples formas intermedias compatibles entre sí. Esto justifica este instrumento como un amplio reconocimiento a la necesidad de alcanzar consensos sociales.

f) La Afirmativa Ficta Social; es un instrumento a través del cual de no obtener respuesta de la autoridad, las organizaciones sociales, los consejos delegacionales y los comités de colonia, podrán reclamar a ésta, la obligación para que responda y precise el acto u autoridad responsable que habrá de realizarse, o acciones tendientes a solicitar la información de la dependencia, fijando plazos y condiciones para hacerlo, siempre y cuando se cubran los requisitos de la Ley en el presente capítulo.

Este instrumento propuesto es de los más avanzados, ya que obliga a la autoridad a dar respuesta cabal a la solicitud hecha por los ciudadanos que invoquen la afirmativa ficta social. Ante la ausencia o negativa de respuesta, se propone (art. 56) la obligatoriedad de incluirla en el siguiente ejercicio presupuestal para ser satisfecha la demanda de obra pública o servicios.

g) Colaboración Ciudadana; los ciudadanos podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Hemos advertido que no se está pensando la participación ciudadana para que realice las funciones que son obligación del Estado; sin embargo, tampoco se pueden cancelar iniciativas tendientes a la realización de una determinada obra o servicio, que aporten recursos o presten un servicio que la autoridad no realice por diversos motivos. Esta posibilidad es propuesta en este instrumento.

h) Instancia de Quejas y Denuncias; se podrán presentar quejas o denuncias relativas a la prestación de servicios públicos, irregularidades, negligencia o responsabilidad en que incurran los servidores públicos.

Se propone que una representación del Consejo Delegacional verifique el seguimiento y respuesta a las denuncias ciudadanas. Esto cambia radicalmente la tradicional actitud de la autoridad que, ante la inexistencia de un marco jurídico que obligue a dar respuesta a los gobernados, responde de manera discrecional, a su voluntad.

i) Los Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo; para el mejor desempeño de sus atribuciones, el titular practicará recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones públicos de interés para la comunidad.

En la propuesta priista se plantea que en los recorridos serán incluidos los consejeros ciudadanos de la zona, aunque no se indica en esta propuesta ninguna obligatoriedad hacia la autoridad para la realización de estos recorridos, los cuales serán siempre a voluntad y disposición de quien encabece la jurisdicción.

j) Derecho a la información; el gobierno del Distrito Federal, realizará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Todo lo referente a los actos públicos deberá ser del conocimiento de los gobernados, de manera que los actos del gobernante deben ser visibles, cognoscibles, accesibles y, por tanto, controlables al ser públicos sus hechos.³¹

EL PAN Y SU INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por su parte, los representantes del PAN en la ALDF ejercieron también su derecho a presentar propuestas de ley con su Iniciativa de Ley de Impulso y Fomento de la Participación Ciudadana para el Distrito Federal,³² que presenta estas características: *a)* está estructurada en nueve capítulos y cuenta con 32 artículos y cuatro transitorios; *b)* en su propuesta se planteó que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular deben ubicarse en la Ley Electoral, por lo cual así lo propondrían, en su momento, a la Asamblea (véase el cuadro 2).

En la presentación que de su propuesta hizo el PAN por conducto del entonces diputado Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, definió la participación ciudadana como “un medio para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”.³³ En cuanto a los ámbitos en los cuales se debe desempeñar, este partido considera que “la Participación Ciudadana se debe fomentar en todos los ámbitos de la vida de la Ciudad, el de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, y el del ámbito de la estructura vecinal”.³⁴

³¹ Al respecto de este derecho, Bobbio hace un planteamiento sumamente interesante, ya que para él la cercanía entre gobernante y gobernados es cuestión espacial y de visibilidad.

³² Dichas facultades están consideradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122; en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La propuesta de LPC fue presentada el 5 de noviembre de 1998.

³³ *Diario de los debates, op. cit.*, p. 29.

³⁴ *Ibid.*

Cuadro 2
Iniciativa de Ley de Impulso y Fomento de la Participación Ciudadana
para el Distrito Federal (PAN)

CAPÍTULOS
1. Disposiciones generales
2. De los derechos de participación ciudadana
3. De las materias sobre las que versa la participación ciudadana
4. De la participación ciudadana y el gobierno metropolitano
5. De las formas de participación ciudadana
6. De la representación vecinal
7. De la formación
8. De la evaluación del desempeño público de la administración de cuentas
9. De las sanciones

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diario de los debates* de la ALDF, 5 de noviembre de 1998.

A continuación se destacarán los derechos que posibilitarían la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como los instrumentos que permitirían a los ciudadanos actuar frente a las autoridades, ya sea en la exigencia de cuentas como de información, planes de la autoridad, entre otros.

En su capítulo 2 propone que

a) las asociaciones civiles, universidades etc. tienen derecho al igual que los ciudadanos, a participar en la formulación de las políticas (art. 5).

Esto supone que los especialistas en diversos temas puedan participar sin soslayar la opinión ciudadana, la cual, aunque muy bien intencionada, en ocasiones desconoce la factibilidad de sus propuestas; carencia que se suple con el involucramiento de actores especializados que manejen y conozcan mejor las problemáticas.

b) Los órganos de Gobierno del Distrito Federal y las demarcaciones territoriales promoverán mediante mecanismos jurídicos mínimos establecidos en los reglamentos respectivos, la creación de espacios de discusión pública de los proyectos y programas gubernamentales, y garantizarán el derecho ciudadano al acceso a la información y a la deliberación y elaboración de políticas sobre presupuestos, servicios públicos y recursos de todo orden (art. 7).

En general, esta propuesta abarca todos los momentos de la participación: discusión de proyectos y programas, derecho a la información y deliberación, la posibilidad de elaborar políticas. El inconveniente que presenta es su ambigüedad, pues si consideramos que la LPC debe abarcar el qué y el cómo, aquí no se especifica, y se delega a los órganos de gobierno del Distrito Federal una función que la Ley debe definir de manera precisa.

c) Las materias en las que se exige la Participación Ciudadana, de manera enunciativa y no limitativa, son las siguientes: Trabajo, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico, Vivienda, Agua y Saneamiento, Vías de comunicación y Señalización, Estacionamientos, Transportes Urbanos, Educación, Medio Ambiente, Deporte, Turismo, Seguridad Pública, Bomberos, y Protección Civil, Parques y Cementerios, Rastros, Mercados y Centros de Abasto.

En esta iniciativa son amplios los ámbitos que se enuncian como demandantes de la participación de los ciudadanos, sin embargo, nuevamente no hay un planteamiento concreto de esta propuesta de ley al delegar sus funciones y aplicación a otros reglamentos y leyes.

En su capítulo 5 se propone que

d) la Administración Pública del Distrito Federal, en sus diferentes niveles, creará formas de consulta ciudadana a fin de garantizar que las universidades, colegios profesionales, sociedades, asociaciones, y entidades especializadas similares, así como individuos particulares, manifiesten su punto de vista y den su

opinión calificada sobre los problemas fundamentales de la ciudad. Dichas personas, físicas y morales, tendrán facultades para opinar y recomendar las mejores alternativas que se contemplen para resolver o enfrentar los problemas de la vida urbana, así como para evaluar los resultados de las decisiones gubernamentales (art. 11). La autoridad siempre deberá fundar y motivar el rechazo que, en su caso, realice de dichas recomendaciones y evaluaciones ciudadanas.

De manera similar que en su planteamiento inicial, se convoca a los especialistas a involucrarse y se conmina a la autoridad a reglamentar el espacio en el cual personas físicas y morales podrán participar con sus propuestas y opiniones, las que serán tomadas en cuenta de manera opcional, sin obligatoriedad, sólo con argumentar que no se tomaron en cuenta las propuestas.

En su capítulo 8 especifica que

e) los ciudadanos y sus asociaciones o sociedades tienen el derecho de solicitar por escrito el rendimiento de cuentas a las autoridades que ejerzan algún presupuesto, en las condiciones y con los requerimientos que señale el reglamento correspondiente (art. 23).

La rendición de cuentas es en las últimas fechas un tema que cobra relevancia. Aquí se considera, pero nuevamente se delega en otros reglamentos y leyes su aplicabilidad.

EL PRD Y SU PROPUESTA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta nueva correlación de fuerzas, resultado de la elección de 1997, el PRD se ubicó como mayoría, por encima del PRI en una proporción de dos a uno y sobre el PAN en una relación de tres a uno.

En este equilibrio dentro de la ALDF, presentó su Iniciativa de Ley de

Participación Ciudadana del Distrito Federal.³⁵ Uno de sus representantes, el diputado Ernesto Chávez Contreras, fue presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, encargada de consensuar y realizar la nueva LPC.

a) Su propuesta está estructurada en cuatro títulos; b) cuenta con 94 artículos y tres transitorios; c) contiene elementos de democracia directa: referéndum y plebiscito (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana
del Distrito Federal (PRD)

TÍTULO 1 Disposiciones generales	TÍTULO 2 De los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal	TÍTULO 3 Instrumentos de la Participación Ciudadana	TÍTULO 4 De la representación Ciudadana
1. Democracia	1. De los derechos de los habitantes	1. Plebiscito	1. Comité vecinal
2. Corresponsabilidad	2. De los derechos de los ciudadanos	2. Referéndum	2. De la forma de integración de los comités vecinales
3. Inclusión		3. Iniciativa popular	3. De la organización y funciones de los comités vecinales
4. Solidaridad		4. Consulta vecinal	4. De los derechos y obligaciones de los integrantes del comité vecinal
5. Transparencia		5. Colaboración ciudadana	5. De la conformación de los comités vecinales
6. Respeto		6. Instancias de quejas y denuncias	
7. Tolerancia		7. Difusión pública	
8. Sustentabilidad		8. Audiencia pública	
9. Perseverancia		9. De los recursos del delegado	

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diario de los debates* de la ALDF, 10 de noviembre de 1998.

³⁵ *Ibid.*, pp. 13-26.

En la presentación de la iniciativa, el diputado Chávez precisó que, para el PRD, “la disyuntiva entre democracia representativa y democracia participativa, hace creer que sólo los representantes populares tienen derecho a emitir opinión sobre aspectos legislativos o a presentar iniciativas de leyes, un representante popular se debe a sus representados y éstos tienen derecho a expresar inconformidades en las decisiones legislativas de aquél. De ahí la necesidad de incluir en una ley de participación ciudadana los instrumentos necesarios para que la ciudadanía se exprese en lo individual”.³⁶

Con la misma metodología que en las anteriores propuestas, centraremos nuestras breves distinciones a partir de los derechos promovidos en esta iniciativa y su carácter, si es que se propone con efectos vinculatorios o no. Por tal motivo, abordamos concretamente la parte referente a los *Instrumentos*.

a) Plebiscito: es un mecanismo de Participación Ciudadana a través del cual el Jefe de Gobierno podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo (art. 8).

También podrán solicitar al jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (art. 10).

Lo interesante de este instrumento de democracia directa es que los resultados obtenidos a través del mismo se plantean con carácter vinculatorio, con la condición de que estén apoyados por al menos una tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F. (art. 15).

b) Referéndum: es un mecanismo de participación a través del cual los ciudadanos del Distrito Federal opinan sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes competencia de la asamblea Legislativa (art. 18).

³⁶ *Ibid*, p.13.

Podrán solicitar su realización a la Asamblea Legislativa también el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal (art. 20).

El referéndum, tal y como aquí se propone, puede generar expectativas en la población, sólo que, a diferencia del plebiscito, no tiene carácter vinculatorio (art. 27), por lo que sus resultados quedan total y absolutamente a la discrecionalidad del Legislativo, que es el órgano de gobierno al cual se dirige.

c) Iniciativa Popular: es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal, podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, derogación, o abrogación de leyes respecto de materias que sean competencia legislativa de la misma (art. 29).

Cubiertos los requisitos para presentar una iniciativa, se someterá al mismo proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa (art. 33).

La creación de un espacio por medio del cual los grupos organizados de la sociedad puedan plantear propuestas de ley acerca de cualquier ámbito, es implícita y explícitamente el reconocimiento de la existencia de una sociedad plural y compleja que no se agota ni se reconoce siempre en la representación política. La diversidad de los grupos sociales debe por ello ser incorporada en el marco jurídico para que ellos gocen de derechos para todo ciudadano.³⁷ Para ejemplificar, mencionemos las minorías étnicas, los grupos que reivindican diversas opciones sexuales, es decir, la pluralidad social.

³⁷ Exceptuando los reservados para la autoridad: materia fiscal, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal y regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda (art. 18).

d) Consulta Vecinal: A través de la consulta vecinal los habitantes de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar (art. 35).

Se propone que los resultados de la consulta vecinal sean difundidos en el ámbito en que haya sido realizada la misma. No tendrán efecto vinculatorio y será contemplada sólo como elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante (art. 39).

En este caso no se propone el carácter vinculatorio, pero en otros casos donde sí se aplica puede contener efectos contradictorios. Por ejemplo, en una comunidad donde se efectuara una consulta vecinal, se podría pedir la realización de una obra que afectara el bienestar general de la población, aunque aparentemente beneficiara a una pequeña comunidad. Los ejemplos sobran, sobre todo en una sociedad como la nuestra, polarizada social y económicamente.³⁸ El acento está en el cuidado con que deben manejarse las manifestaciones de los grupos de la sociedad para marginar toda propuesta que apunte a la exclusión de ciertos grupos o del conjunto social.

e) Colaboración Ciudadana: los ciudadanos del distrito Federal podrán solicitar al titular de la Delegación en que residan, colaborar en la ejecución de una

³⁸ Como un claro ejemplo, tenemos que en el Distrito Federal sólo 9% de sus habitantes gana un sueldo superior a los cinco salarios mínimos, aproximadamente 5 685 pesos mensuales, frente a 48% que percibe no más de dos salarios mínimos, equivalentes a 2 274 pesos mensuales. Esta polarización es más evidente aún en la población de dos de las 16 delegaciones en que se divide la capital del país. Estamos hablando de la delegación Iztapalapa, que concentra el mayor número de población en pobreza extrema –671 911 personas–, definida por la ONU como aquella que no cubre sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación, salud, etc.; a diferencia de la delegación Benito Juárez, que concentra sólo 11 352 personas en pobreza extrema. Los datos mencionados se obtuvieron en "Distrito Federal, pobre riqueza", *Reforma*, 22 de mayo de 2000, p. 12- sección A.

obra o la prestación de un servicio competencia de la propia Delegación, aportando para su realización recursos económicos, materiales, o trabajo personal (art. 40).

La Participación Ciudadana no se propone descargar las funciones del Estado en la ciudadanía. Sin embargo, tampoco cancela la posibilidad de colaboración material en la realización de alguna obra en específico por conducto de los habitantes. Esta iniciativa considera esa posibilidad.

E) Instancia de Quejas y Denuncias: relativas a la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, Delegaciones, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (art.42).

También por irregularidades en la actuación de los servidores públicos de las dependencias y en general toda la Administración Pública del D.F. se propone que las quejas que sean recibidas por la autoridad se canalicen a la Procuraduría Social y/o a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal para su seguimiento y solución.

Poco es lo que se puede subrayar acerca de esta instancia, ya que se especifica cuál debe ser la actuación de la autoridad ante las quejas de la ciudadanía. Lo interesante en todo caso es el reconocimiento, por parte de la autoridad, de la ciudadanía en su calidad de contribuyente-usuario que merece ser atendido por un mal servicio.

g) Difusión Pública: La Administración pública del D.F. implementará un programa de difusión acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión de las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los Reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente y el Jefe de Gobierno del D.F. así como la realización de obras y prestación de servicios públicos (art. 50).

Todo lo referente a los actos públicos deberá ser del conocimiento de los gobernados. Con esta instancia se estaría garantizando el derecho a la información de los actos del gobernante, que deben ser visibles, cognoscibles, accesibles y por tanto controlables al ser públicos.³⁹

h) Audiencia Pública: es un mecanismo de Participación Ciudadana a través del cual los habitantes del Distrito Federal podrán: 1. Proponer al titular de la demarcación territorial en que residan la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o 2. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la Delegación (art. 56).

Una vez recibida la solicitud de Audiencia Pública, la autoridad tendrá siete días para dar respuesta a los solicitantes (art. 59). Además, se propone que el delegado o su representante, después de atender los planteamientos y peticiones de los habitantes y ciudadanos, y de ser éstos legalmente procedentes, informará en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes: “1. Los plazos en que el asunto será analizado; 2. Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y 3. Si es competencia de unidades centrales o de entidades paraestatales de la administración Pública Federal” (art. 61). Se garantiza en esta iniciativa, además del derecho de Audiencia, los plazos específicos en que deberá concretarse.

i) Recorridos del Delegado: para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar 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 en que la comunidad tenga interés (art. 63).

³⁹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 69.

También podrán solicitarse al delegado la realización de recorridos (art. 64). Con esta propuesta se fortalece la cercanía entre gobernantes-gobernados, además de posibilitar que la ciudadanía solicite un recorrido al delegado.

EL TEXTO FINAL DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se ha señalado lo que se considera son los aportes más relevantes de las iniciativas de LPC presentadas por los tres principales partidos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: PRI, PAN y PRD. El criterio que ha prevalecido y ha guiado nuestras distinciones ha sido el de centrarse únicamente en los instrumentos que posibiliten a la ciudadanía el participar en la esfera política y administrativa, y en el carácter vinculatorio o no propuesto. Para tener una visión de conjunto de las tres iniciativas y el carácter con que se presentaron, se ha elaborado el cuadro 4.

El PRI contó con la experiencia de haber realizado la anterior LPC, que de hecho fue la primera que tuvo el Distrito Federal en este ámbito específico. Sin embargo, y a pesar de la coincidencia en los debates con los otros partidos en cuanto a la necesidad de crear un marco jurídico para conducir la pluralidad de demandas de la sociedad por cauces institucionales, en los hechos ofreció una iniciativa de Ley que en algunos instrumentos reserva a la autoridad el derecho de considerar o no la opinión de los ciudadanos, es decir, sin criterio vinculatorio, o, mejor dicho, propuso una ley que no obliga a su cumplimiento.

El PAN, por su parte, ha abanderado diversas luchas a lo largo de sus décadas de historia. Se ha sumado en múltiples ocasiones a la batalla que, por transformar el Distrito Federal en el estado 32 de la Federación, han dado diversos grupos organizados de la sociedad. Lamentablemente, en el momento de ofrecer una propuesta consistente y progresista, en el sentido

Cuadro 4
Instrumentos de Participación Ciudadana y su carácter vinculante
propuestos por cada partido

Propuesta del PRI	Efectos	Propuesta del PRD	Efectos	Propuesta del PAN	Efectos
1. Audiencia pública	Sí	1. Plebiscito	Sí	1. Derechos de participación ciudadana	No
2. Iniciativa popular	Sí	2. Referéndum	No	2. De las áreas sobre la que versa la participación ciudadana	No
3. Consulta pública	No	3. Iniciativa popular	Sí	3. De las formas de participación ciudadana	No
4. Plebiscito	Sí	4. Consultas vecinal	No	4. De la información	Sí
5. Referéndum	No	5. Colaboración ciudadana	Sí	5. De la evaluación del desempeño público y de la rendición de cuentas	No
6. Afirmativa ficta social	Sí	6. Instancias de quejas y denuncias	Sí		
7. Colaboración ciudadana	Sí	7. Difusión pública	Sí		
8. Instancias de quejas y denuncias	Sí	8. Audiencia pública	Sí		
9. Recorridos del órgano político administrativo	Sí	9. Recorridos del delegado	No		
10. Derecho a la información	Sí				

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diario de los debates* de la ALDF.

de no sólo satisfacer las expectativas de la sociedad sino también de marcar la pauta, presentó una iniciativa de ley muy escueta y ambigua que delega en otras autoridades y ordenamientos la creación y aplicación de derechos que debería ofrecer y garantizar una ley en la materia.

En el caso del PRD, la dilación en la creación de la Ley –que fue incluso parte de su propuesta de campaña– generó expectativas que, al revi-

sar el texto final de LPC, indagaremos si se cumplieron. Por el momento, se aprecia una propuesta que poco se distingue de la del PRI⁴⁰ y que a simple vista ofrece muy escasos avances con respecto al marco jurídico que ya existía con la primera LPC. Sobre esto profundizaremos más adelante. Por el momento, entraremos al análisis de la ley tal y como finalmente quedó.

El 26 de noviembre de 1998 se aprobó finalmente la nueva LPC, en una votación que contó con amplia mayoría, ya que tuvo el voto positivo de los cinco partidos con representación en la ALDF (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM). Se contaron 60 sufragios a favor, cero en contra y ninguna abstención.⁴¹ El diputado Ernesto Chávez, en su calidad de presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, presentó el dictamen que la Comisión realizó y precisó que “la participación ciudadana es un proceso social que implica la presencia voluntaria, activa y determinante de la ciudadanía y los habitantes en general, ya sea de forma individual o colectiva, en la política pública del Distrito Federal”.⁴²

En cuanto a su contenido, se aprecia lo siguiente: *a)* está estructurada en cuatro títulos; *b)* cuenta con 112 artículos y cinco transitorios; *c)* contiene elementos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum.

Los instrumentos de participación están contenidos en el título tercero de la Ley. Los presentamos a continuación, con el señalamiento de si tienen o no carácter vinculatorio.

[*a*) Plebiscito] A través del Plebiscito, 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 (art.13).

⁴⁰ Gabriela Romero *et al.*, "Existen coincidencias en más de un 90% entre las iniciativas de LPC elaboradas por el PRI y el PRD", *La Jornada*, 6 de noviembre de 1998, México, Infolatina.

⁴¹ ASIC, "Se aprueba la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal", *La Jornada*, 27 de noviembre de 1998, México, Infolatina.

⁴² *Diario de los debates, op. cit.*, p.137.

Según el artículo 14, podrán solicitar al jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

En lo concerniente a *si los resultados tendrán carácter vinculatorio* para las acciones o decisiones del jefe de Gobierno, se plantea que sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda a un tercio del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal (art. 21). Respecto del artículo 14, sólo podemos señalar que nos parece un criterio excesivo dada la magnitud de la ciudad, el número de habitantes y el tamaño del padrón electoral; tal pareciera que es más un impedimento que una invitación a convocar desde la ciudadanía a la realización de un plebiscito.

[b) Referéndum] El referéndum es un 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 la competencia legislativa de esta última (art. 25).

Los resultados obtenidos del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así que sus efectos sólo podrán servir como elementos de valoración para la autoridad que convoca. El problema que encontramos es que una convocatoria a referéndum podría generar expectativas que finalmente podrían verse frustradas si la Asamblea no considerara y aplicara los resultados obtenidos mediante éste.

[c) Iniciativa popular] La iniciativa popular es un 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 (art. 36).

Al igual que se planteaba en las propuestas del PRI y el PRD, la iniciativa popular, una vez reunidos los requisitos (art. 38), será turnada a comisiones con el mismo carácter que una iniciativa promovida por otro poder, lo cual se puede considerar un gran avance plasmado en este derecho.⁴³

[d) Consulta vecinal] Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (art.50).

Las autoridades de las demarcaciones informarán si están en condiciones de participar económicamente con recursos (art. 52). Este derecho encierra el riesgo de descargar funciones inherentes al Estado en la participación de los ciudadanos; sin embargo, si la autoridad no cae en tal tentación, es un gran avance la existencia de un espacio de encuentro entre autoridades y habitantes en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que existen.

[e) Quejas y denuncias] Los habitantes podrán presentar quejas o denuncia relativas a:

I. La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y

II. La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en

⁴³ Cfr. Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, 1a. Legislatura, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, op. cit., título cuarto, capítulo primero, sección segunda, artículo 46, donde se especifica quiénes pueden proponer leyes, y también el título tercero, capítulo tercero, artículos 32, 33, 34 y 35.

que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.

El órgano político administrativo de cada demarcación territorial informará por escrito el trámite y solución de las quejas y denuncias que se presenten (art. 56). Existe la obligación de la autoridad de responder a las quejas presentadas.

[f) Difusión Pública] El Gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados (art. 61).

Las dudas, observaciones y comentarios que presenten los vecinos por escrito serán siempre contestados de la misma manera por la autoridad a que se dirijan (art. 67). Es clara la obligación de la autoridad de informar permanentemente a los gobernados. Es poco lo que podemos agregar, ya que es más que justificada dicha acción en una democracia.

[g) Audiencia pública] la audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio del cual los vecinos en el Distrito Federal podrán;

I. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y

II. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que

sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial (art.68).

Se precisa además que una vez recibida la solicitud de audiencia pública, la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta a los solicitantes (art. 71). Es muy claro para qué y cómo gestionar una audiencia pública, lo que posibilita la rendición de cuentas, que es una de las demandas más recientes. Otro ámbito donde la audiencia pública permite el involucramiento de la ciudadanía en cuestiones centrales es la Ley de Desarrollo Urbano; por ejemplo, en el artículo 23 de dicha ley se precisa:

Artículo 23. La elaboración, aprobación e inscripción del Programa General y de los programas parciales que comprendan, en parte o totalmente, a más de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetará, al siguiente procedimiento:

I. La Secretaría publicará el aviso del inicio del proceso de elaboración del programa o de sus modificaciones, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, por una vez;

II. La Secretaría procederá a elaborar el proyecto del programa o de sus modificaciones en los casos a que se refiere el artículo 26, fracción III de esta Ley;

III. Una vez que haya sido integrado el proyecto, la Secretaría publicará, por una vez, el aviso de que se inicia la consulta pública, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En las publicaciones se indicará el plazo de la consulta pública, así como el lugar y la fecha de la o de las *audiencias públicas* que se llevarán a cabo en ese periodo;

b) En la *audiencia* o *audiencias* los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto al proyecto del programa o de sus modificaciones;

También en la Ley de Desarrollo Urbano se reconoce la importancia de la participación ciudadana; en su artículo 24 se señala lo siguiente:

Artículo 24. La elaboración, aprobación, inscripción y publicación de los programas Delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetará, al procedimiento señalado en el artículo anterior, con las siguientes modificaciones:

- I. En todas aquellas etapas en que participe la Secretaría, intervendrá el delegado correspondiente conjuntamente con esta dependencia; y
- II. El órgano de representación vecinal establecido en la Ley de la materia, participará en la consulta pública, discutirá el proyecto y lo dictaminará en su caso, en términos de la Ley, con antelación a que se lleve a cabo la actividad señalada en la fracción V del artículo anterior, antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Otro aspecto incluido en la LPC se refiere a:

[*h*) Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial] Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar 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 en que la comunidad tenga interés (art. 75).

Dentro de esta ley se estipula que las medidas que acuerde el titular de la demarcación como resultado del recorrido serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, y que dichas acciones se harán del conocimiento de los habitantes donde se llevo a cabo el recorrido (art. 79). Es clara la vinculación que se establece entre gobernantes y gobernados, quizás lo que hace falta es plantear una sanción para el funcionario que no cumpla con esta demanda ya que, al parecer, como no se establece claramente una obligatoriedad, queda a discrecionalidad de la autoridad realizar los recorridos.

A manera de recapitulación, recordemos que personalidades destacadas estuvieron involucradas en los trabajos a partir de los cuales se realizó una propuesta de LPC. En el caso de José Agustín Ortiz Pinchetti, él se deslindó del texto final de la Ley, en una clara evidencia de que la nueva LPC no cumplía con las expectativas y recomendaciones formuladas, consideradas por demás necesarias para que significara un avance con respecto de la anterior LPC, tan criticada e incluso impugnada.

Por otra parte, son muy diversas las posturas de algunos estudiosos frente a la LPC. Hay quien, como Andrés Webster, resalta que fueron positivas las intenciones de la ALDF por dar mayor participación a la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, desde su perspectiva, el error cometido fue incluir figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, ya que pueden entrar en controversia constitucional porque la Constitución federal no las considera. De todos modos, señala que “se nota la conciencia y la disposición política de la Asamblea en el sentido de abrir nuestro proceso de toma de decisiones a todos los ciudadanos [...] con esta medida se está considerando el encuentro con una sociedad civil más exigente, más vigilante de los actos de gobierno porque la Reforma no es producto de la casualidad ni de la buena intención de los gobernantes”.⁴⁴

Para el urbanista Emilio Pradilla Cobos, una asignatura pendiente de las autoridades que gobiernan la capital desde diciembre de 2000 es revisar la LPC, para abrir espacios y ámbitos de acción a las formas de autoorganización social y ciudadana, fijando derechos y obligaciones, dotar de funciones reales de gestión a los comités vecinales, armonizándolas con las autoridades delegacionales y regulando su representatividad y la rendición de cuentas a los vecinos. Lo que se deduce es que, a su parecer, nada de esto que recomienda se cumple con la LPC aprobada recientemente.⁴⁵ Coincidimos con él.

⁴⁴ Andrés Webster, "Participación ciudadana", *Excélsior*, 12 de marzo de 1999, Infolatina.

⁴⁵ Emilio Pradilla Cobos, "La reforma política para el D.F.", *La Jornada*, 16 de febrero de 2000, Infolatina.

Consideramos que los avances registrados en el texto de la Ley son importantes, si se toma en cuenta que venimos, como habitantes de la sede de los poderes federales, de una situación de conculcamiento y atraso político en lo que al ejercicio de derechos se refiere, situación que ha comenzado a revertirse hace poco más de una década, pero siempre dentro de una tendencia gradualista que en ocasiones parece interminable.

¿Fin del camino? Recordemos que en las sociedades complejas y plurales como la nuestra, los constantes cambios obligan a que éstos se manifiesten en los dispositivos legales bajo los cuales nos regimos (o debiéramos hacerlo); por lo tanto, nunca podríamos decir que se ha llegado al fin del camino, ya que éste no existe, por lo menos no en la democracia. Por mencionar un ejemplo que ilustra la lenta evolución democrática que vivimos, en el proceso electoral del 2 de julio de 2000, en la capital del país se renovó la totalidad de la ALDF, se eligieron senadores, diputados federales, jefe de Gobierno, presidente de la República, y el acento estuvo puesto en lo novedoso, ya que se eligieron jefes delegacionales, en sustitución de los delegados, quienes eran designados inicialmente por el regente y luego por el jefe de Gobierno. Las facultades de esta nueva figura de jefe delegacional y la capacidad institucional y de recursos con que cuenta para afrontar los enormes problemas del mayor conglomerado poblacional del país serían, sin embargo, motivo de una investigación posterior.

La creación de la segunda Ley de Participación Ciudadana, que sustituyó a la primera, tuvo lugar en el marco de los reacomodos de fuerzas en la Asamblea capitalina, producto de la elección de 1997. El PRD intentó cumplir con la promesa de campaña de una Ley de Participación Ciudadana más avanzada que la anterior. En términos prácticos lo hizo, ya que esta nueva ley contiene más instrumentos de participación que el texto anterior. Incluye los mecanismos de democracia directa, plenamente identificados con la participación ciudadana: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Sin embargo, vista desde un enfoque cualitativo, es poco lo que esta ley ofrece para el ámbito de la participación ciudadana. Hay pocos instrumen-

tos contenidos en el texto, y sólo algunos se plantean con un carácter vinculatorio o de obligatoriedad de cumplimiento por parte de la autoridad. ¿Será acaso que, en realidad, los partidos le tienen miedo al ciudadano autónomo? ¿O que temen perder el monopolio de la representación política, ya que en algunos países hoy día existe la posibilidad de presentar candidaturas ciudadanas? Invitamos al lector a reflexionar al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge (coord.), *Elecciones con alternativas*, México, Ediciones La Jornada- CIICH (UNAM), 1997, 312 pp.
- Ai Camp Roderic, *El reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 239.
- Álvarez, Lucía (comp.), “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal”, en *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada-CIICH (UNAM, 1997).
- Baño A., Rodrigo *et al.*, “Participación ciudadana: elementos conceptuales”, en *Nociones de una ciudadanía que crece*, Chile, Flacso, 1998.
- Becerra, Ricardo *et al.*, *La Reforma Electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Enlace-Grijalbo, 1985.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, España, Plaza & Janés, 1987.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Campillo Lona, Juan Reyes del, *Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)*, México, UAM-Xochimilco, 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime F, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1996. 215 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1998,
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1994.
- Crespo, José Antonio, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Hoy-CIDE, 1995.
- Dahl, Robert, *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Fontanella, 1968, p. 17.
- , *La poliarquía: participación y oposición*, México, Editorial REI, 1993, pp. 27-36.
- Diccionario jurídico*, Madrid, Espasa Calpe, 1993.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1976, 481 pp.
- Fernandes, Rubem Cesar, *Privado aunque Público, el Tercer Sector en América Latina*, Rio de Janeiro, Civicus, 1994.

- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1997.
- , *La democracia en América Latina*, México, Ediciones La Jornada-CIICH (UNAM), 1997, 720 pp.
- González Graff, Jaime, *Las elecciones del 88 y la crisis del sistema político*, México, UNAM, 1998.
- Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el D.F?: ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.
- Meyer, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente, México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998, 283 pp.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad; elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XV, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1981.
- Pasquino, G. et al., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1991, p.197.
- Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Stolowicz, Beatriz, *Gobiernos de izquierda en América Latina*, México, UAM-Plaza y Valdés, 1999.
- Zermeño, Sergio (coord.), *Movimientos sociales e identidades colectivas*, México, Ediciones La Jornada-CIICH (UNAM), 1997, 196 pp.
- Ziccardi, Alicia et al., “¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo (1988-1994)”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, 1995.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, México, Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa-Flacso, 1991.

Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales, Revaluación de la participación ciudadana en el Distrito Federal: legitimar para ser legitimado y Ley de Participación Ciudadana: ¿corresponsabilidad y cooperación? terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D. F., en el mes de diciembre de 2003. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Ibarguren, técnica especializada “A”. El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica AGaramond.