

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
*IZTAPALAPA*

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
**EN LA CIUDAD DE MÉXICO**  
UN BREVE ANÁLISIS DEL PERIODO 1997 - 2000

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el Seminario de  
Investigación I,II y III del Plan de Estudios de la Licenciatura  
en Ciencia Política

**AUTORES**

**JOSÉ RENÉ BOYZO VILLAR**

**ZENEN PÉREZ CHÁVEZ**

**HUGO RAMIREZ NEGRETE**



**TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ**  
**ASESOR**

**LUIS RODRIGUEZ**  
**LECTOR**

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I.

#### CONCEPTUALIZACION DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 1.1 Tipos de participación
- 1.2 Los principios de la participación ciudadana
- 1.3 Las instancias de participación ciudadana
- 1.4 Estructura de representación ciudadana y facultades
- 1.5 Consideraciones sobre el Referéndum y el Plebiscito.

### CAPITULO II.

#### ANTECEDENTES DE LA REFORMA POLITICA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### CAPITULO III.

#### LAPARTICIPACIÓN CIUDADANA INDEPENDIENTE

### CAPITULO VI

#### LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDANA EN UN GOBIERNO DEMOCRATICO.

### CONCLUSIONES.

### REFERENCIAS CONSULTADAS

## INTRODUCCIÓN

La consolidación de la democracia supone, por su propia naturaleza, la existencia de instituciones que permitan que la participación de la ciudadanía pueda ser cada vez más plena, y sus demandas y propuestas sobre la forma de ejercicio del gobierno canalizadas y cumplidas. Para poder llegar a ello es necesario entender que la democracia es un proceso que debe ser construido, aprendido e interiorizado por todos los integrantes de la sociedad y, por tanto, generado y dirigido por las mismas demandas y opiniones de los ciudadanos.

Durante muchos años, el Distrito Federal se encontró totalmente sometido al gobierno federal por lo que no contaba con la autonomía de los Estados integrantes de esta federación, y sus ciudadanos se encontraban limitados de espacios públicos de expresión y de formas de representación y participación democrática que les permitieran incidir directamente en el ejercicio del gobierno local. El interés por obtener esos espacios se fue convirtiendo cada vez más en una existencia cuya solución era impostergable.

El Distrito Federal ha sido objeto de una reforma política que se vio cristalizada con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, a partir de los cuales el régimen de esta Entidad Federativa cambió substancialmente perfilándose hacia un reconocimiento de su autonomía y soberanía, así como a la consolidación de verdaderos poderes locales y no sólo órganos de gobierno; sin hacer a un lado las particularidades que implica ser el asiento de los Poderes Federales.

Cada vez se hace más claro que en la Ciudad de México no basta la representación que los partidos políticos pueden ofrecer a los ciudadanos. Se hace indispensable ampliar los espacios de participación de los ciudadanos ya sea de forma individual o colectiva en la toma de decisiones de gobierno y en la fiscalización del ejercicio del mismo. En consecuencia, fue necesario que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que ya cuenta con el carácter de Órgano de Gobierno del Distrito Federal, en uso de sus facultades ayudara al desarrollo de la pluralidad democrática promoviendo una ley en la que se establecieron los espacios de participación y de decisión de los ciudadanos, el derecho a la comunicación e información directa con los órganos de gobierno, así como la descentralización del gobierno hacia los ciudadanos permitiéndoles mayor participación en los asuntos públicos.

Tener como meta política el cambio en la cultura de la ciudad significó democratizar todos los ámbitos de la gestión pública y económica de la administración, la planeación, la cultura y la vida cotidiana mediante el impulso, entre otros aspectos, de una nueva forma de legislar, y la creación de múltiples formas y espacios de participación ciudadana.

De este modo la participación ciudadana puede visualizarse como producto de una convocatoria para integrar esfuerzos, ideas y compromisos en torno a problemáticas y situaciones de interés público. En este sentido, por definición, esta participación ciudadana la cual debe ser concebida como una relación que funciona en una doble dirección, que recibe responsabilidades del gobierno y aporta a él, que integra propuesta y se integra, que formula demandas y asume compromisos.

En la actualidad y dado el avance cualitativo de la ciudadanía en cuanto a organización e interés en participar en los ámbitos de decisión, vigilancia en la ejecución de los recursos acceso a la información y otros aspectos esenciales para la solución de necesidades y problemas de la Ciudad de México, no basta con la representación de los partidos políticos, sino que es fundamental ampliar significativamente los espacios de participación

directa y autónoma de los ciudadanos y sus organizaciones en la toma de decisiones y transformar las actuales relaciones para elevar el nivel de vida individual y colectiva de la ciudad.

Los problemas que presenta la ciudad no pueden solucionarse sin la participación de la ciudadanía: el uso del suelo, la contaminación ambiental, el transporte, la vivienda, la seguridad pública, el comercio informal, por mencionar sólo algunos de los más relevantes, difícilmente pueden resolverse sin la colaboración y las iniciativas ciudadanas; las posibilidades para su solución superan de manera contundente el plano de la administración institucional y reclaman necesariamente el compromiso civil.

El debate desarrollado al interior de los órganos de gobierno, como fue el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de consulta y diálogo con la ciudadanía produjo la creación de un sistema de participación y decisión desde la calle, el barrio, la colonia, las unidades habitacionales, organizaciones sociales y sectoriales, hasta el nivel delegacional y la ciudad en su conjunto, recuperando y respetando las costumbres de organización comunitaria.

# I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es una forma de intervención social que le permite a los ciudadanos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos. Pueden resumirse así:

- Intervención directa o indirecta
- Para definir metas de acción de una colectividad,
- Y los medios para alcanzarlas.

Es un proceso social que genera la interacción o relaciones de diferentes actores (individuales y colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esta relación involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan las relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, valoraciones y las percepciones de los implicados en esta relación.

Participación también significa darse la oportunidad de ser parte de una realidad y reconocer que ésta puede ser modificada. Con la participación ciudadana se busca que los ciudadanos no sean sólo objeto pasivo del

gobierno, sino también el sujeto que gobierna. Es decir, es un gobierno que emana de la voluntad y permanece bajo la vigilancia de la ciudadanía.

Es democracia participativa que se funda en la participación organizada de la sociedad; es decir, las instituciones tienen la responsabilidad de ofrecer una atención adecuada, mostrar respeto y dar respuesta a las peticiones de la población, así como la de incorporar sus propuestas e iniciativas.

## **I.1 TIPOS DE PARTICIPACIÓN**

Cada ciudadano puede participar en mayor o menor medida según su interés o necesidad y de la urgencia que tengan para resolver un problema o hacer realidad una aspiración. Cada acción puede inscribirse en cualquiera de las siguientes definiciones.

*Participación Social:* es el agrupamiento de los individuos en diversas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses. Pueden llegar a ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación en la esfera de lo público.

*Participación Comunitaria:* es la acción colectiva de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana. Son acciones vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del gobierno.

*Participación Ciudadana:* implica en principio un interés de los ciudadanos en lo público. Por tanto, conlleva la intervención de ellos en la

decisión, supervisión y gestión de los asuntos públicos que atraviesan el interés común de los ciudadanos.

Estas tres formas de participación social, comunitaria y ciudadana, son las que expresan la posibilidad de los ciudadanos y las organizaciones de intervenir en la defensa de sus propios intereses, relacionarse con el gobierno y participar en la gestión de su propio desarrollo.

***Participación Política:*** Es la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La participación política está consagrada desde la Constitución<sup>1</sup> hasta la misma ley de participación ciudadana<sup>2</sup> y tiene que ver con el derecho de los ciudadanos para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones y todo proceso de elección y consulta como formas de participación democrática. Así también constituir partidos y movimientos, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa, interponer acciones públicas y jurídicas en defensa de la constitución y la ley; también acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de acuerdo a sus capacidades y conocimientos.

---

<sup>1</sup> Contemplado en el Art. 35. Fracc. I, II, III. Art. 39. de la constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Ley de Participación ciudadana del D.F. Cap. III de los Derechos y obligaciones de los ciudadanos. De los Artículos 10, 80 y 85.

## 1.2 LOS PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN

### CIUDADANA

- A. La participación de la ciudadanía debe tener un carácter institucionalizado con cauces de libre incorporación.
- B. La participación se debe estructurar de manera tal que incluya diversas formas de asociación, así como las instancias y espacios posibles de la participación.
- C. La organización y estructura de la participación en la política pública no debe limitarse solamente a los espacios organizados de la sociedad, sino incluir a los individuos y/o aquellos grupos que se organizan y articulan coyunturalmente sobre cualquier eje de demanda o interés.
- D. La estructura de participación debe dar preferencia a la organización y representación territorial, sin excluir lo sectorial.
- E. La participación también debe incluir la gestión urbana, el conjunto de prácticas políticas y sociales con las cuales las demandas de la población se gestionan y obtienen respuestas técnicas y administrativas.
- F. Reconocer en el ámbito de lo ciudadano su derecho, individual y colectivo, a la utilización de instrumentos de decisión como: Referéndum, derecho de iniciativa, derecho de petición, afirmativa

ficticia, plebiscito, audiencias públicas, y otros establecidos en el marco jurídico de la nación.

- G. La ley de participación ciudadana debe ser un instrumento que movilice a las comunidades para mejorar sus condiciones de vida; los representantes de la comunidad deben promover la corresponsabilidad con el gobierno, dando la oportunidad incluso a los que no tienen edad ciudadana para incluir sus propuestas.
- H. Un ámbito importante a respetar es la dimensión histórica y cultural de barrios y pueblos.
- I. El diseño de la política y los programas de gobierno deben fundarse y apoyarse en las propuestas, iniciativas y opiniones de los pobladores a que van dirigidas.

### **I.3 LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### ***La Iniciativa Popular***<sup>3</sup>

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

---

<sup>3</sup> Ley de Participación Ciudadana del D.F. Título Tercero de los instrumentos de la Participación Ciudadana. Capítulos I, II, III. Art. 36 al 44.

### *El Referéndum<sup>4</sup>*

- a) El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.
- b) Pueden existir dos clases de referéndum: el referéndum con “opción” y el referéndum “sin opción”; el primero de ellos se da cuando a los ciudadanos se les dan a conocer varios textos de los cuales deben de escoger cuál de ellos aprueban; el segundo de ellos se presenta si a los ciudadanos se les propone un solo texto para aprobar a rechazar.

### *El Plebiscito<sup>5</sup>*

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. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

---

<sup>4</sup> Ley de Participación Ciudadana del D.F. Capítulo II. Art. 25 al 35.

<sup>5</sup> Ibidem. Capítulo I. Art. 13 al 24.

*La Audiencia Pública*<sup>6</sup> / *Las Instancias de Quejas y Denuncias*<sup>7</sup> / *La Consulta Vecinal*<sup>8</sup>

Para todo lo relativo a estas tres instancias, retomamos lo ya establecido por la actual Ley de Participación Ciudadana (aprobada el 26 de noviembre de 1998), considerando los cambios que sean necesarios para darle carácter vinculatorio y no sólo de simples sugerencias y recomendaciones, para lo que será necesario otorgar mayores facultades a los órganos de representación vecinal.

*La Afirmativa Ficta*

Esta figura tal vez no sea necesario incluirla en la Ley de Participación Ciudadana, ya que se encuentra regulada por la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y por varias leyes específicas.

## **I.4 ESTRUCTURA DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA Y FACULTADES .**

Se propone una estructura que respete las formas naturales de organización de los ciudadanos; así como varios niveles de espacios de coordinación más

---

<sup>6</sup> Ibidem. Capítulo VIII. Art. 68 al 74.

<sup>7</sup> Ibidem. Capítulo VI. Art. 53 al 60.

<sup>8</sup> Ibidem. Capítulo V. Art. 50 al 52.

---

amplios donde se integren grupos y organizaciones representativas y con intereses en el territorio, con el ánimo de juntar conocimientos diversos que sean aprovechables en la búsqueda de soluciones prácticas y a bajo costo económico y político. De esta manera se buscará que la ciudadanía intervenga en la gestión de gobierno sin menoscabo de la gobernabilidad, abriendo espacios políticos de decisión sobre aspectos del desarrollo económico y social, de seguridad pública y de aquellos aspectos donde legalmente es factible la participación.

### *1. Comité de Cuadra o Manzana.*

Espacio de diálogo y encuentro entre los vecinos del lugar para realizar autodiagnóstico de sus problemas y necesidades, donde se podrán elaborar propuestas de solución.

### *2. Consejo de Barrio o Colonia*

Los vecinos considerarán la conveniencia o no de organizarse por barrio o, en general, por su colonia. Este espacio sería un órgano de coordinación y podrá servir para aglutinar las propuestas emanadas del autodiagnóstico de los comités de cuadra o manzana. Así también funcionaría como espacio de encuentro entre los ciudadanos y funcionarios públicos o autoridades locales, y para el conocimiento del entorno territorial que representa.

### *3. Consejo Delegacional*

---

---

El Consejo Delegacional puede pensarse como la instancia de coordinación de los Consejos de barrio o colonias. Así como de encuentro, diálogo y concertación con las autoridades locales frente a problemáticas específicas, como la elaboración del plan de desarrollo local y del presupuesto de la delegación, y fiscalización; así como de análisis y discusión de la problemática local y su impacto en el entorno para la búsqueda de soluciones integrales.

## 1.5 CONSIDERACIONES SOBRE EL REFERENDUM Y EL PLEBISCITO

En la actualidad, con el debate sobre el proceso de democratización en nuestro país y por ende el papel que juega la participación ciudadana dentro de esta esfera, se recurre frecuentemente a las figuras de la democracia directa, y su incorporación a las leyes. Esto nos obliga a elaborar un examen detallado de las características, efectos, ventajas y también desventajas que para la democracia representativa estas figuras tienen. Particularmente para este trabajo reviste de importancia el análisis preciso de los mecanismos más conocidos de la democracia directa, el plebiscito y el referéndum; ya que estos ocupan el papel principal del presente capítulo. Hemos considerado que nuestro punto de partida debe ser un acercamiento teórico al tema donde confluyan conceptos y algunas precisiones pertinentes que den sustento teórico a nuestra investigación.

Comenzaremos por mencionar que la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad, individual de participar. Sin embargo hay que tomar en cuenta que la participación ciudadana no se reduce en las elecciones, sino que también existen cauces que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno. Las modalidades de participación

---

directa no suponen una elección de representantes, sino de decisiones en cuestión.

Los mecanismos más conocidos son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En razón del interés de esta investigación, nos concentraremos sólo en las dos primeras, aunque valdría la pena definir a la iniciativa popular como la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en el proceso legislativo.

### **1) Consideraciones teóricas:**

En la actualidad, con el debate sobre el proceso de democratización en nuestro país y con ende el papel que juega la participación ciudadana dentro de esta esfera, y su incorporación a las leyes. Esto nos obliga a elaborar un examen detallado de las características, efectos, ventajas y también desventajas que para la democracia representativa estas figuras tienen. Particularmente para esta comisión reviste de importancia el análisis preciso de los mecanismos más conocidos de la democracia directa, el Plebiscito y el referéndum; ya que setos ocupan el papel principal de la iniciativa de ley. Hemos considerado que nuestro punto de partida debe ser un acercamiento teórico al tema donde confluyen conceptos y algunas precisiones pertinentes que den sustento teórico a nuestra propuesta.

Comenzaremos por mencionar que la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad de participar. Sin embargo hay que tomar en cuenta que la participación

---

---

ciudadana no se reduce en las elecciones, si no que también existen causas que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno. Las modalidades de la participación directa no suponen una elección de representantes, si no de decisiones. Siendo estos instrumentos de consulta a la población, pretendiendo abarcar a todos los ciudadanos que atañen por las decisiones en cuestión.

Los mecanismos más conocidos son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular. En razón de la iniciativa de ley, solo nos centraremos en las dos primera, aunque valdría la pena definir la iniciativa popular como la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en el proceso legislativo, es decir la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de transformación de las leyes al pueblo. Este tema por si solo generaría una gran discusión en torno a la división de poderes y a sus atribuciones, resaltando desde luego al legislativo.

Pero como mencionamos anteriormente esta cuestión no es de nuestra incumbencia. Mientras el Plebiscito y el referéndum han sido utilizados indiferentemente, incluso como sinónimos, es necesario diferenciarlos para nuestra finalidad de propuesta.

Los conceptos que ocuparemos llegan ha resumir una gran de variedad de estos, así tenemos que el referéndum lo han definido una serie de autores que coinciden en que es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos manifiestan una opinión, aprobación o desaprobación respecto a las leyes

---

---

fundamentales de los países como un instrumento de consulta popular. Por su parte el plebiscito se diferencia del referéndum por indicar sucesos, actos o decisiones excepcionales normalmente fuera de las previsiones constitucionales, es decir que se usa en situaciones generalmente no previstas en la constitución ni en una ley previa que faculte algún órgano estatal a convocarlo.

Otra discusión se genera cuando se aborda las tipologías especialmente del referéndum, las cuales figuran como se enunciaran:

- **Consultivo:** se pone a consideración de la ciudadanía el tema sobre el cual se pretende conocer se hay lugar al legislar o no.
  - **Ratificación:** Sobre la confirmación o no de un acto de gobierno.
  - **Resolutivo:** Se verifica sobre los resultados de la consulta se deben instrumentar por acuerdo mutuo entre la sociedad y las autoridades.
  - **Legislativo:** Se refiere a la ratificación de la legislación ordinaria.
  - **Facultativo:** Puede ser solicitado por el cuerpo legislativo, el gobierno y el ejecutivo o una parte de los ciudadanos con derecho a voto.
  - **General obligatorio:** Cuando por ley todo proyecto legislativo debe merecer la confirmación del cuerpo electoral.
  - **Controlado:** El gobierno decide si se lleva a cabo no.
  - **Constitutivo:** Da lugar ala implementación de una medida legislativa.
  - **Modalidades:** Son por ejemplo la modificativa, abrogativa, constitucional, gubernativa, regional y estatal.
-

---

Por último cabría comentar sobre las aplicaciones del referéndum el cual no es usado ampliamente como un instrumento de toma de decisiones por la mayoría de los gobiernos, estos son usados frecuentemente en algunos países a nivel estatal y municipal. Pocos países disponen de preceptos referente a referéndum iniciados por la ciudadanía, la mayoría son iniciados por el gobierno central. Suiza e Italia donde los electores pueden solicitar la ratificación de una ley en el primer caso, y en el segundo se podrá ratificar una legislación antes de entra a vigor.

## **ANTECEDENTES**

La figura jurídica del referéndum se incorporo al marco constitucional por primera ves el 6 de diciembre de 1977 en el art. 73 fracc. VI de la constitución donde señala:

“Los ordenamientos legales y los reglamentos de la ley en l a materia se señalan serán sometidos al referéndum y podrá ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que al mismo señala”. Esto obedeció al hecho de que formo parte del paquete de modificaciones constitucionales necesarias para realizar la reforma política de aquel régimen. No obstante que estas figuras fueron incorporadas a la carta magna, el recurso nunca se aplico y se elimino en el texto constitucional en 1987.

En la práctica esta figura jurídica tiene como antecedente en México el referéndum para la incorporación al estado de Chiapas a la federación en

---

1824. El 24 de marzo de ese año mediante ley de convocatoria el congreso del estado determino realizar una consulta plebiscitaria con el objeto de que el pueblo chiapaneco decidiera el futuro del estado. Finalmente gano la opción de la federación con México. Otro antecedente fue en 1856 durante la reforma a la constitución. La comisión encargada de presentar el proyecto el art. 125, propuso que los electores manifestaran su incoformidad para que se hiciera la reforma. Después de un debate durante los días 25 y 26 de noviembre quedo excluida la propuesta del referéndum constitucional simplemente se estableció el requisito de la mayoría calificada y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

En 1994 se introdujeron por primera vez las figuras del referéndum y plebiscito en una constitución local de México; en el caso del estado de Chihuahua. Al analizar este caso, algunos estudiosos han llegado a la conclusión de que la incorporación de la democracia directa en esta entidad respondió a la necesidad de darle al ejecutivo un doble veto para aquellas iniciativas aprobadas por un congreso local dominado por un partido distinto al suyo. En San Luis Potosí, se incorporaron las mismas figuras a su constitución. También se piensa el propósito principal de su adopción era debilitar a las asociaciones cívicas no encapsuladas en el partido dominante que venía adquiriendo fuerza, recurrir a la consulta directa se podría aludir al trato con los representantes de tales organizaciones. En abril de 1997, el gobernador de Jalisco propuso al congreso la

---

incorporación a la constitución local el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, cumpliendo con una de sus promesas de campaña. El gobernador tiene la facultad de someter a referéndum las leyes aprobadas por el congreso del estado, sin importar si estas fueran sido reprobadas a partir del veto que el ejecutivo pudiera interponer y en este caso en especial es muy complejo tomando en cuenta que el gobierno local esta dividido.

Por lo visto, el panorama parece ser un poco alentador ya que estas figuras se presentan en gran medida a servicios de intereses muy específicos de partidos políticos y gobernadores, es decir son parte de una estrategia política.

Incluso dejando en segundo término lo que en papel aprecia la base fundamental de la consulta popular, la participación ciudadana. Esto mismo lo corrobora la práctica, que nos indica que el plebiscito no es un mecanismo que pueda solicitar los ciudadanos, si no el gobernador y el congreso tiene esta facultad en los casos de Jalisco y Chihuahua, en San Luis Potosí se prevé un alto porcentaje del 20% de ciudadanos para solicitarlo en todo el estado. Esos datos obligan a reflexionar sobre manera al partido liberar de la juventud respecto al tema que estamos tratando y al que hemos pensado una propuesta apegada en la realidad, basándonos en establecer unas reglas de juego claras dentro de los mecanismos de la consulta popular, donde se encuentren inversas las ideas de la libertad y el estado de derecho en el ciudadano.

Por ultimo, no deberíamos pasar por alto un antecedente que en especial atañe a los ciudadanos del D.F., y es el plebiscito realizado el 21 de marzo de 1993, para consultar a los capitalinos sobre la forma de gobierno de la ciudad, este hecho nos demostraba la capacidad popular de realizar elecciones autónomas, organizadas por los propios ciudadanos y donde ya se planteaba las transformaciones tan profundas que se experimentan en la actualidad en el D.F., pese a que giraban desde la escasa afluencia de electores hasta el desconocimiento del tema en gran medida de estos, este plebiscito es una muestra de que la democracia directa no es una imagen ilusoria, ya que es la primera ocasión en que se ponía en practica este tipo de instrumentos en la capital del País y sin iniciativa Gubernamental.

## **EL PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY DE REFERENDUM Y PLEBISCITO.**

La iniciativa de ley que propone la comisión de participación ciudadana, se funda sobre la base de que las leyes, actos y decisiones trascendentales no pueden estar exclusivamente circunscriptos, deberá tener la injerencia de la opinión popular sobre los asuntos que atañen. De ningún modo se tiene el propósito de atentar contra la representatividad. Sin embargo, esta forma de participación ciudadana no debe mantenerse aislada de la legislación y solo formar parte de discursos demagógicos y proselitistas.

---

## II ANTECEDENTES DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El intento de abrir canales de participación ciudadana en el Distrito Federal a partir de la Mesa de Concertación para la Reforma Política de 1993, se concretó en el Estatuto de Gobierno y la Ley de participación Ciudadana.

Cuando en 1995 se convocó a la ciudadanía a la primera elección local en el Distrito Federal para elegir a 365 consejeros ciudadanos para integrar 16 consejos que actuarían en cada una de las delegaciones, la polémica involucró a los partidos políticos, a los ciudadanos, a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal e incluso a la Suprema Corte de Justicia.

Había experiencias importantes de la participación ciudadana en la gestión de obras y servicios, el movimiento urbano popular mostró su capacidad organizativa y se convirtió en un medio eficaz para la solución de los problemas. Grupos de ciudadanos han colaborado en estrategias de desarrollo en particular en las áreas más urbanizadas. Sin embargo la ciudad de México sólo había contado formalmente con un Consejo Consultivo de la Ciudad de México que pretendió sustituir a los cabildos desde que desaparecieron en 1928 y cuyos integrantes eran designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

---

Pero en los años setenta, dicho Consejo se convirtió en un mecanismo de control vecinal y para 1988, con la agudización de la crisis de credibilidad sobre el sistema político, las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los jefes de manzana aparecieron a los ojos de los ciudadanos como entidades oficialistas, incluso a veces como incondicionales del partido gobernante.

Dos procesos son la parte importante que ha propiciado el desarrollo de la participación autónoma de la ciudadanía y su intervención en el espacio público esto lo hace referencia Lucia Alvarez Enríquez:

“...uno es la instauración de nuevas condiciones de la relación Estado-Ciudad y la formación de una oposición política manifiesta al gobierno a partir de 1968; el otro es el desarrollo desmesurado de la urbe y la evolución de sus condiciones socioeconómicas<sup>9</sup>”.

En el año de 1988 en virtud de la difícil problemática que atravesaba la ciudad de México, se estableció la primera Asamblea de Representantes como parte de una estrategia que contemplaba una reforma política para el Distrito Federal. Entonces comenzó a vislumbrarse la necesidad de crear nuevas formas de participación y en 1991 se anticipó incluso que los ciudadanos del Distrito Federal llegarían a elegir a su gobernante de manera directa.

Un intenso proceso de discusión se inició, comandado por el mismo gobierno que instaló una mesa de Concertación para la reforma, cuya peculiaridad fue que intervinieron no solo los partidos políticos, sino que

---

<sup>9</sup> Alvarez Lucia. (Coordinadora) “Participación y democracia en la vida de México”. Ed. La Jornada. Méx. 1997. P.133.

hubo propuestas de ciudadanos independientes, muchos de ellos académicos. Las audiencias públicas que se llevaron a cabo entre octubre de 1992 y enero de 1993, se organizaron en cuatro temas. 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal; 4. Procuración y administración de justicia.

En ese contexto precisamente un grupo de ciudadanos organizó el 21 de marzo de 1993 un plebiscito para conocer la opinión de los ciudadanos sobre tres cuestiones estratégicas: si el D.F. debía convertirse en un estado de la federación, si los gobernantes debían ser elegidos por voto universal y si la ciudad de México debía contar con un órgano legislativo propio.

Resultaba difícil que el Estatuto de Gobierno del D.F. dado a conocer en julio de 1994, no considerara el ambiente político y social que entonces se respiraba que desembocó en la propuesta de la Ley de Participación Ciudadana, por lo cual se buscaba institucionalizar las inquietudes ciudadanas. Con la propuesta de creación de los Consejos de Ciudadanos se daba cauce a la ciudadanización de la gestión pública en el D.F. Aunque la Ley no lo decía, se trataba de una fórmula que permitiría llenar los vacíos de la carencia de cabildos y por lo tanto de mecanismos para encauzar la participación.

La elección de los 365 consejeros propietarios y suplentes que habrían de conformar los 16 Consejos Delegacionales se realizó el 12 de noviembre de 1995. La exclusión de los partidos políticos para proponer candidatos generó dudas entre los ciudadanos.

Un nuevo contexto se fue estructurando con la primera elección de Jefe de Gobierno por sufragio universal, directo y secreto. La participación en el proceso de la elección que desembocó el 6 de julio de 1997 fue amplia y de grandes alcances.

La campaña cardenista había resultado exitosa y sugerentemente atractivo el programa Una ciudad para todos. Una vez que tomó posesión el nuevo gobierno el 5 de diciembre, la discusión sobre la participación ciudadana y la conformación del definitivo Estatuto de Gobierno volvió con nuevos ímpetus. Sin embargo, las elecciones vecinales que debían realizarse en el mes de marzo, según la Ley de Participación Ciudadana – que ya había cancelado la figura de consejeros ciudadanos – fueron pospuestas de manera tentativa hasta el mes de marzo. Así la representación / participación vecinal por manzana, colonia, barrio, o unidad habitacional dejaría de existir durante un año.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejó al órgano legislativo local la posibilidad de “expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales” y el Estatuto de Gobierno se consideró necesario para

orientar "La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad". Ese Órgano debía crear los "instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad".

El día 26 de febrero de 1998 se instaló la Mesa Central de la Reforma Política del Distrito Federal y se establecieron además tres mesas de trabajo. Cada mesa se encontraba integrada por un coordinador, designado por el gobierno de la Ciudad de México; un Secretario Técnico, como representante invitado de la sociedad civil y dos representantes por cada partido político con representación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La Mesa I trabajó en el aspecto de la Ley Electoral, la Mesa II sobre la Ley de Participación Ciudadana y la Mesa III en lo relativo a la Organización Jurídica y Política del Distrito Federal.

El espíritu mostrado por el gobierno y por los partidos políticos, fue el de lograr los máximos acuerdos para la realización de una reforma política integral, que fuera más allá de simples ajustes electorales o de orden administrativo en el Distrito Federal; con las premisas del pluralismo y de la participación ciudadana como bases de la democracia y con la intención de hacer coincidir los resultados de las tres mesas de trabajo. No se descartó llegar a acuerdos políticos para las reformas necesarias en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, de requerirse, en la

---

Se estableció como agenda de discusión básica abordar los siguientes temas:

- a) Conceptualización y fundamentación de la participación ciudadana.
- b) Figuras de participación ciudadana.
- c) Estructuras de representación ciudadana
- d) Facultades y atribuciones de las estructuras de representación ciudadana.

Desde un inicio, se habló de la necesidad de llegar a acuerdos de la manera más rápida posible, debido a la proximidad de las elecciones vecinales en noviembre de 1998 y ante eventuales reformas o modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana vigente, que dieran a dichas elecciones un marco.

La iniciativa de establecer como objetivo, lograr un conjunto de acuerdos para la realización de una reforma política integral por consenso, obedeció a la voluntad política del gobierno del Distrito Federal. No obstante contar con la mayoría en la ALDF, decidió impulsar un proyecto unilateral aprobado por “mayoriteo”, sino buscar el acuerdo con los demás partidos. No se ha completado la reforma que arrancó desde 1986 y que encontró su cauce definitivo en la reforma constitucional del verano de 1998.

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal modo que la reforma política pretendía llegar a ser profunda, integral y definitiva.

La Mesa II que trabajó sobre la Ley de Participación Ciudadana fue instalada formalmente el 12 de marzo de 1998, con los siguientes integrantes:

**Coordinador:** Dr. Carlos Imaz Gispett. Coordinador General de Participación Ciudadana y Gestión Social del Gobierno del Distrito Federal.

**Secretario Técnico:** Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti.

**PRD:** Dip. Ernesto Chávez Contreras.

**PRI:** Dip. Luis Miguel Ortiz Haro.

**PAN:** Dip. Jesús Galván Muñoz

**PT:** Lic. Roberto Hernández Cárdenas.

**PVEM:** C. Fernando Alba Ruiz Cabañas

---

Se estableció como agenda de discusión básica abordar los siguientes temas:

- a) Conceptualización y fundamentación de la participación ciudadana.
- b) Figuras de participación ciudadana.
- c) Estructuras de representación ciudadana
- d) Facultades y atribuciones de las estructuras de representación ciudadana.

Desde un inicio, se habló de la necesidad de llegar a acuerdos de la manera más rápida posible, debido a la proximidad de las elecciones vecinales en noviembre de 1998 y ante eventuales reformas o modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana vigente, que dieran a dichas elecciones un marco.

La iniciativa de establecer como objetivo, lograr un conjunto de acuerdos para la realización de una reforma política integral por consenso, obedeció a la voluntad política del gobierno del Distrito Federal. No obstante contar con la mayoría en la ALDF, decidió impulsar un proyecto unilateral aprobado por "mayoriteo", sino buscar el acuerdo con los demás partidos. No se ha completado la reforma que arrancó desde 1986 y que encontró su cauce definitivo en la reforma constitucional del verano de 1998.

### III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INDEPENDIENTE

En el otro extremo de la arena político social capitalina la ciudadanía ha construido en las últimas décadas un camino participativo propio, por fuera de las instancias gubernamentales. Se trata de un fenómeno manifiesto a través de un conjunto de expresiones, movilizaciones y fuerzas colectivas, organizadas en forma independiente, y cuya actividad se ha desplegado en el terreno público local, para la defensa y promoción de determinados intereses grupales o comunitarios, ante estas situaciones la democracia tiene dimensiones muy concreta esto lo remarca María Luisa Torres:

“Por un lado, remite a la libertad de expresión, de huelga y de protesta y por el otro, el tener acceso a los recursos del Estado”<sup>10</sup>

En la historia reciente de la capital la movilización de la ciudadanía ha dado lugar a numerosas expresiones colectivas y a una gran diversidad de formas de organización de carácter autónomo; a través de su actividad han puesto en práctica nuevos mecanismos de negociación con las autoridades locales, y se han abierto igualmente espacios para la gestión de las demandas, cuyo origen ha sido independiente y su funcionamiento es ajeno al sistema corporativo.

---

<sup>10</sup> Ibidem. Pag. 259.

Los grupos de la sociedad que se han organizado de esta forma han constituido sin duda un fenómeno particular, novedoso en la capital del país. Esto es así en la medida en que en una sociedad altamente corporativizada la proliferación de expresiones de disidencia, el desarrollo de una oposición organizada y la creación de un amplio tejido de organizaciones y asociaciones de particulares por fuera del marco institucional oficial, son en sí mismos una novedad y representan un cambio notable en la dinámica de la vida política local.

En primera instancia, la fractura de uno de los pilares del corporativismo oficial – el sindicalismo- y el surgimiento de numerosos grupos de opositores en distintos campos de la vida social a partir de la crisis del 68, marcaron, por una parte, la ruptura del monopolio de la participación social detentado por el Estado y, por otra, el despegue de una corriente participativa que se desarrolló más adelante como interlocutora de la acción gubernamental, por su impacto en los movimientos sociales fueron las elecciones de 1988, lo cual manifestó:

“La discusión que levanto en grupos políticos y organizaciones sociales fue un ingrediente más que de nuevo movió los ejes referentes, las expectativas y obligo a tomar decisiones políticas en el terreno electoral”.<sup>11</sup>

En segundo término, el cambio se expresó en el despliegue de una tendencia organizativa que dio a la participación de la ciudadanía mayores

---

<sup>11</sup> Cuellar, Vázquez Angelica. “Participación y democracia en la ciudad de México”. Ed. La Jornada. P. 275.

posibilidades de articulación de sus demandas y de continuidad en sus acciones. Las formas instrumentadas de organización y movilización fueron desde los años 70 muy variadas; en algunos casos muy semejantes a las de las estructuras corporativas tradicionales, y en otros fueron producto de ensayos que dieron lugar a propuestas asociativas novedosas. En ambos casos se trató, sin embargo, de la constitución paulatina de un espacio de organización ciudadana con pretensiones de intervención en el asunto público y claramente diferenciado del gobierno y del sistema de partidos.

A través de este fenómeno organizativo se han manifestado los intereses de numerosos grupos sociales y han entrado en la escena política nuevos actores, que en conjunto han conformado una *nueva expresión política* en la capital. El carácter *político* de estos actores radica en haberse desarrollado como gestores de un poder organizado, que toma parte en el debate político local y constituye un nuevo ámbito de interlocución con el gobierno.

Otra particularidad de estos nuevos actores consiste en haber logrado cierto poder respecto a los asuntos de interés colectivo, como en lo relativo a la formación de una opinión pública más participativa en la capital del país. En el primer caso, la incidencia se ha manifestado, entre otras acciones, en: la intervención directa o indirecta de los grupos organizados en la instrumentación de nuevos mecanismos de negociación con las instituciones gubernamentales, en la modificación de leyes y reglamentos,

---

en la apertura de las instituciones oficiales y en la formulación de nuevas políticas públicas. En tanto, en el espacio de la opinión pública, la incidencia hoy son patente en casos tales como el de la introducción de ciertos temas antes considerados de carácter privado al debate público, en el aumento de la tolerancia social ante determinados grupos e intereses particulares, y en el manejo de mayor información por parte de la ciudadanía acerca de temas de interés colectivo.

Entre las expresiones más representativas de la sociedad organizada han destacado por su nivel de participación en la Ciudad de México *los movimientos sociales y las organizaciones civiles*. Un balance de los primeros en el plano local conduce a valorarlos como un conjunto de grupos articulados en torno a una temática común, a un conjunto de demandas afines y/o a la defensa de ciertos intereses colectivos; la actividad en estos grupos articulados ha logrado trascender la acción coyuntural dando continuidad a sus acciones, y han logrado igualmente constituirse en alguna medida en identidades colectivas.

Los movimientos más relevantes en la Ciudad de México, entre los que se pueden nombrar el urbano-popular<sup>12</sup>, el feminista<sup>13</sup> y el estudiantil, se han caracterizado entre otras cuestiones por: a) lograr una amplia convocatoria; b) los ámbitos de canalización de demandas sociales y ciudadanas; c) haber

---

<sup>12</sup> Para ver con más detalle dicha organización vease el libro "Gobernabilidad y Participación ciudadana en México" de Alicia Ziccardi, pag. 135.

abierto espacios de interlocución y negociación con el gobierno en torno a temas puntuales; d) elevar sus acciones con frecuencia al plano público, y e) introducir nuevos temas de interés colectivo al debate en las instancias oficiales de representación popular.

Las organizaciones civiles han dado lugar por su parte al desarrollo de un género de participación colectiva diferente, en la que se ha gestado un nuevo tipo de compromiso ciudadano con los asuntos de interés colectivo, y se ha logrado así una considerable incidencia en algunos espacios del ámbito público, referidos a derechos humanos, educación, política económica, regulación del espacio urbano, gestión de servicios, medio ambiente, vivienda, cultura, salud, condición de la mujer, derechos políticos, entre otros.

A pesar de agrupar a una proporción notablemente baja de la población capitalina, se puede decir que las organizaciones civiles constituyen una *minoría crítica* que con su movilización ha logrado introducir importantes temas representativos de los intereses ciudadanos al debate político; de igual manera, ha participado en la formulación de nuevas políticas públicas, ha incidido en la toma de decisiones con respecto a asuntos puntuales de interés local y ha construido alternativas de diverso orden que pretenden dar respuesta a distintas necesidades sociales y ciudadanas.

---

<sup>13</sup> Para un mejor análisis ver "Feminismo y acción Política" en Russell J. Dalton y Manfred Kuechler.

Por otra parte, en forma paralela al desarrollo de estas expresiones colectivas, en determinadas coyunturas precisas, la ciudadanía independiente ha dado también notables muestras de iniciativa y capacidad de intervención en los asuntos públicos. La movilización en torno a los efectos de los sismos del 85 y la organización del plebiscito ciudadano de 1993 son dos casos ilustrativos que merecen destacarse.

En el caso referido a los sismos del 85<sup>14</sup>, la participación arrojó resultados que representaron sin duda una experiencia de nuevo tipo para los habitantes de la ciudad y que se expresó en diversos aspectos: 1) una organización espontánea de la población capaz de dar una respuesta eficaz a una situación de emergencia social de manera coherente y articulada; 2) la manifestación de una conciencia ciudadana y de un potencial de solidaridad que convocó a distintas clases y grupos sociales de la población local; 3) la asunción de una postura directiva por parte de la ciudadanía organizada, que rompió con la inercia tradicional de obediencia y subordinación a las directrices gubernamentales, y que mostró su capacidad para establecer prioridades, articular acciones y jerarquizar funciones; 4) la capacidad de entablar un dialogo con las autoridades y desarrollar con éstas de manera sistemática una estrategia de negociación; 5) la apertura a la expresión de lazos comunitarios latentes

---

<sup>14</sup> Existe una abundante bibliografía sobre los efectos urbanos sociales y políticos que generaron los sismos en 1985 en la ciudad de México entre otros pueden consultarse: Jose L. Mecatl, Marco A. Michel y Alicia Zicardi (1987); Alejandro Massolo (1986); Pricila Counolly, Emilio Duhau y René Coulom.

en los grupos de ciudadanos, que constituyeron un importante referente para la organización colectiva; 6) la trascendencia de la respuesta colectiva inmediata hacia una forma de movilización organizada, con continuidad y consistencia, y 7) el paso de una conciencia espontánea ante la situación precisa de emergencia, hacia el desarrollo de un germen de conciencia social crítica con respecto a las irregularidades institucionales, al desempeño de los funcionarios públicos y al enfoque vigente de las políticas públicas.

En lo que se refiere a la experiencia del plebiscito vale la pena destacar algunas cuestiones como: 1) la inauguración de una nueva vía de participación ciudadana en la práctica política capitalina, la cual supuso, por una parte, la muestra de la capacidad organizativa de la población convocante y, por otra, la receptividad de una proporción importante de la población convocada; 2) el ejercicio de una nueva práctica democrática, manifiesta a través de una *consulta* a la ciudadanía, para intervenir en el proceso de toma de decisiones en un asunto de interés público, como la reforma política del Distrito Federal; 3) la reivindicación del valor del voto ciudadano como mecanismo del ejercicio democrático y como factor fundamental para la toma de decisiones; 4) el logro de una confluencia ciudadana plural para la realización de un hecho común en función de la democratización del gobierno local; 5) el desarrollo de mecanismos de negociación entre los partidos, la ciudadanía y el gobierno; 6) el

enriquecimiento de la cultura política local, con la decisión de poner en práctica la defensa de un derecho político ciudadano y socavar de esta manera la dinámica de pasividad e indiferencia ciudadanas que habían prevalecido en la vida política local.

El conjunto de expresiones aquí enunciadas da cuenta del desarrollo de una notable experiencia participativa acumulada por la ciudadanía capitalina en los últimos años. La importancia de esta experiencia puede valorarse desde distintas perspectivas, sin embargo, en primera instancia interesa destacar el hecho de que por sí misma ella refiera la conformación de una *sociedad civil* organizada, que funciona de manera *autónoma* y constituye un valioso ámbito crítico de contrapeso a la acción y las políticas gubernamentales. La presencia de la sociedad civil ha dado lugar a un importante cambio en los términos de la relación gobierno-sociedad en la capital, al tomar parte activa en el debate político local y haber desarrollado una capacidad de incidencia en los asuntos de interés público.

Una consecuencia relevante de los cambios en esta relación ha sido, por otra parte, la gestación de una cultura política de nuevo tipo en la sociedad capitalina; situación que se ha manifestado a través del fortalecimiento de la ciudadanía organizada ante y frente al poder gubernamental, lo que le ha permitido tomar parte en la negociación de los asuntos de interés común (en algunos rubros) y actuar como interlocutora del gobierno.

#### IV. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Según lo expuesto, la participación ciudadana cuenta con una importante tradición en la Ciudad de México. A pesar de las limitaciones institucionales para su ejercicio y de lo reciente de su aparición como fenómeno extensivo a numerosos grupos de la población, a lo largo de casi tres décadas la actividad participativa ha logrado construir una trayectoria y representa a su vez una rica experiencia para la ciudadanía local. Ante el planteamiento de una vida urbana democrática, la recuperación de esta experiencia resulta primordial. Y un gobierno con pretensiones democratizadoras debe necesariamente partir de ella para la formulación de cualquier estrategia en esta dirección.

Si se tienen como presupuestos para la acción gubernamental capitalina a) que la participación ciudadana es un pilar de la democracia; b) que en la Ciudad de México hoy tiene lugar un incipiente pero irreversible proceso de democratización de la vida política; c) que el gobierno de una metrópoli como la capital mexicana requiere necesariamente de la intervención de la ciudadanía para la solución a los grandes problemas urbanos, y d) que por ello la participación ciudadana es actualmente una exigencia de la realidad

---

local, entonces, la formulación de una estrategia específica para el desarrollo de esta actividad se plantea como una tarea de primer orden.

Entre las condiciones que han de servir de base para la formulación de una estrategia de nuevo tipo en este sentido, la recuperación de la experiencia acumulada representa un paso indispensable. La labor de recuperación ha de tomar en cuenta dos dimensiones fundamentales; en primer lugar, la que refiere al reconocimiento y respeto a las instancias participativas vigentes, producto de la actividad de los grupos organizados dentro y fuera del sistema corporativo y que supone un gran número y una gran diversidad. Esto quiere considerar el cúmulo de expresiones e instancias existentes e integrarlas en sus respectivos campos y niveles en la formulación de una propuesta de carácter global.

En segundo término, la experiencia debe recuperarse a partir de la evaluación integral de las formas organizativas, los mecanismos de negociación, las estrategias de trabajo, las formas operativas, los marcos institucionales, los canales de comunicación, los resultados de las actividades, etcétera, tanto de las instancias oficiales como de las no oficiales. Todo esto ha constituido un lenguaje ciudadano y una forma particular de *hacer política*, diferente de la que corresponde a los partidos políticos y a la institución gubernamental. En esta consideración va

---

implícito el reconocimiento al espacio creado por la participación ciudadana, como una *vía alterna* a la de los partidos políticos.

La propuesta de recuperar la experiencia acumulada hace énfasis en partir de lo que existe, y se orienta a revertir uno de los usos más comunes en la administración gubernamental: “partir de cero” cada vez que se hace necesario formular una política en el marco de una nueva administración, e ignorar o desechar el camino andado en el ámbito al que se refiere. En este caso, se trata de evaluar, depurar e integrar lo que ha sido producto de los dos caminos paralelos, antes que inventar nuevas formas o nuevas instancias para la participación.

Otra condición sustancial para la formulación de la estrategia participativa la constituye la adopción de un enfoque de la participación ciudadana, por parte de las autoridades, cualitativamente diferente al que ha prevalecido hasta la fecha en las políticas gubernamentales. Me refiero al que establece una relación unilateral entre gobierno y ciudadanía, y tiene como punto de partida el supuesto de que esta actividad consiste en la integración de “los otros”, de “los ciudadanos”, de “el pueblo” a las acciones diseñadas e instrumentadas por el gobierno. Bajo este enfoque la relación que se instituye es naturalmente vertical y la iniciativa ciudadana queda relegada a una suerte de “actividad reactiva”.

---

La participación ciudadana no debe visualizarse como el resultado de una iniciativa gubernamental que “incorpora” a los habitantes de la ciudad, sino como producto de una convocatoria para integrar fuerzas, ideas y compromisos en torno a problemáticas y situaciones de interés público. En este sentido, por definición, esta participación debe concebirse como una relación que funciona en una doble dirección, que recibe y aporta, que integra y se integra, que formula demandas y asume compromisos.

La condición de posibilidad para una relación de esta naturaleza la constituye, por principio, la asunción de la calidad de ciudadanos de los habitantes de la capital. Es necesario dejar atrás la categoría de menores de edad bajo la que hemos actuado en política y a la que hemos sido relegados por la legalidad y las autoridades durante muchos años. Reconocernos como individuos con *derecho a tener derechos* y, en particular, como individuos capacitados para *ejercer nuestros derechos políticos*.

Auspiciar la validación de esta condición y transformar de esta manera las funciones ejercidas hasta hoy por la ciudadanía; pasar de ser únicamente colaboradores, emisores de opiniones, votantes, demandadores, contribuyentes y consumidores de propagandas y discursos, a ser ejecutivos, proponentes, tomadores de decisiones, individuos con

---

capacidad de convocatoria y de representación, con capacidad de asumir compromisos ante la comunidad.

Pero la validación de la condición humana va de la mano con la apertura del espacio público a la participación de la ciudadanía. Mientras este espacio continúe siendo considerado como privativo de las acciones del gobierno y de las fuerzas partidarias, el ejercicio ciudadano mantendrá sus restricciones.

El espacio público político se constituye y mantiene en vigencia en la medida en que funciona como el ámbito natural de confluencia y confrontación de los intereses de los civiles ante y frente al Estado; y en la medida también en que estos intereses tienen plena representación en la negociación de los asuntos de interés común. Si tal representación no resulta satisfactoria en el sistema de partidos, como ocurre en la sociedad capitalina, este espacio debe ofrecer cabida a la intervención de la ciudadanía independiente.

De lo anterior se desprende la necesidad de *institucionalizar la participación ciudadana independiente*, de otorgar el reconocimiento formal y legal al espacio propio que le corresponde, establecer los canales convenientes para su desenvolvimiento y las reglas a través de las cuales se

---

---

puede normar tanto su actividad como su relación con otras instancias e instituciones (los partidos políticos, el gobierno, etc.)

La institucionalización de la participación ciudadana resulta además necesaria para evitar la espontaneidad de acciones, planificar en lo posible la actividad de los grupos organizados y encauzarla hacia objetivos viables; igualmente para formalizar un canal eficaz de participación alternativa a la de los partidos políticos y, finalmente, para establecer las reglas del juego y el compromiso formal de los ciudadanos independientes en el asunto público.

De esta manera, se hacen necesarias acciones precisas orientadas a:

- Propiciar la apertura del espacio público-político
  - La definición de mecanismos transparentes y eficientes de consulta y opinión
  - La creación o identificación de instancias específicas para canalizar demandas
  - La instauración de canales eficaces de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, las instituciones y las autoridades en general; así como entre las distintas instancias participativas (oficiales y no oficiales) vigentes
-

- La creación o identificación de instancias propiamente de participación según ámbito y área de competencia (de especialistas, de vecinos, de trabajadores, de mujeres, etc.), y
- La elaboración de un marco jurídico adecuado para normar este conjunto de tareas.

Todo esto supone la evaluación, antes mencionada, de lo existente con respecto a cada disposición y la recuperación de lo que así se considere pertinente.

Sin embargo, ninguna de las condiciones expuestas puede ser llevada a efecto si no es en el marco de una reforma *política local* de carácter integral. De esta manera, la estrategia central al respecto debe encauzarse a llevar a fondo el proceso iniciado institucionalmente en 1993, dejando atrás las trabas y condicionamientos que entonces le fueron impuestos. La vigencia del Estado de derecho, la validación de la condición ciudadana, la transformación de las instituciones, la funcionalidad del sistema representativo y el respeto a la expresión de la pluralidad han de ser los pilares de esta continuidad.

En otro orden, vale la pena hacer énfasis en una cuestión: dada la magnitud de los problemas y necesidades latentes en la vida urbana, en las

condiciones actuales la participación ciudadana no puede ser planteada a partir de la organización de una estructura centralizada. La propuesta de integrar lo oficial y lo independiente, lo que ya existe y lo que en su caso se proponga como de nueva creación, no debe asumirse en el sentido de construir una macroestructura que incluya al amplio conjunto de expresiones e instancias participativas, y presidida por un organismo central ("coordinador, conductor, etc.). Cualquier intento en esta dirección portaría el riesgo de dar cabida a un nuevo tipo de corporativización.

Una de las premisas importantes para hacer viable en los términos antes expuestos la participación ciudadana consiste en dejarla hacer donde tiene qué hacer. Reconocer su existencia y dar cabida al ejercicio de sus funciones en todos y cada uno de los espacios y proporciones en los que de manera natural ha logrado presencia y donde, por tanto, tiene sentido su actividad. Si la participación responde a las exigencias de una realidad *diversa y plural*, es preciso reconocer por principio estas mismas características en la morfología de su funcionalidad; y admitir entonces la existencia de dinámicas distintas en el ámbito institucional, en el plano territorial, en las áreas de interés, en los espacios de atención.

En efecto, cuando se hace alusión a la participación ciudadana como una modalidad particular, que se diferencia de aquella que funciona a través de

los partidos políticos, esto no se corresponde con una actividad que funciona de manera integrada en el marco de un sistema articulado y global, de conducción centralizada. Como se ha mencionado antes, esta actividad remite a una modalidad de participación que se expresa por numerosas vías e incide en diversos planos de la realidad social.

En esta medida, el marco jurídico que se elabore en función de normar la actividad participativa de los habitantes de la ciudad de México debe contemplar las distintas vías a través de las cuales la ciudadanía puede llevar a cabo algún tipo de participación. Nos referimos en este caso a la definición de los espacios pertinentes y legítimos para tal efecto, así como al tipo de participación que en cada uno puede realizarse. Entre éstos es posible destacar:

- El sistema electoral: candidaturas independientes, organismos de vigilancia de los procesos electorales, etc..
  - Las instancias de representación local y territorial: formación de consejos ciudadanos.
  - Las instituciones sociales: consejos de asesores, consejos de vigilancia, consejos de especialistas, consejos consultivos, etc.
-

- Las asociaciones civiles con propósitos diversos: atención al bienestar social, problemáticas de género, medio ambiente, desarrollo cultural, gestión de servicios, vivienda, etc.

Los mecanismos de enlace entre las distintas instancias en el interior de cada uno de estos espacios, y hacia el exterior, entre los distintos espacios, deben también quedar establecidos en el marco jurídico correspondiente, así como los mecanismos para procesar propuestas y demandas, que han de ser canalizadas a las instituciones del gobierno local.

## CONCLUSIONES

La consolidación de la democracia supone la existencia de instituciones que garanticen los derechos individuales y la participación ciudadana, a la vez que sus demandas y propuestas son base y fundamento para el ejercicio de gobierno. En ese sentido la democracia es un proceso que debe ser construido, aprendido e interiorizado por todos los integrantes de la sociedad y en cuyo proceso el Estado se constituye en patrimonio del público ciudadano. En consecuencia, la gestión social es el medio por el cual, lo público cobra relevancia en la fundación del Estado democrático.

En el caso del Distrito Federal los objetivos que se buscan alcanzar pasan por tres planteamientos generales:

- a). Identificar los instrumentos y naturaleza de la gestión social, así como el ámbito de lo público.
- b). Identificar la cultura democrática como instrumento de participación ciudadana en el diseño, ejecución,, evaluación y control del ejercicio de gobierno.
- c) Analizar y discutir el proceso de desarrollo democrático desde un enfoque institucional

Consolidar la transición del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con algunos autores, consiste en un intervalo de tiempo político que se sitúa entre un régimen político no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no. En México, la transición se ha expresado como una reforma política o de procedimiento político en torno al sistema electoral y el reconocimiento de los derechos de la oposición política, sin aludir o trastocar la columna vertebral del sistema político y su modelo de acumulación. La consolidación de la transición, comienza con la alternancia en el poder y de un determinado nivel de institucionalización y aceptación de las reglas del juego democrático por los diversos actores políticos.

Por otra parte, la democracia, tiene tres formas básicas de expresión: a) como un método para la designación de gobernantes, cuya eficacia radica en la autonomía del IFE y su Tribunal Electoral; b) como el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías y c) como un recurso procedimental que propicie la participación ciudadana, dotándole de facultades decisionales, ejecutivas, de supervisión y evaluación, garantizando espacios con pesos específicos para las diversas formas de participación y representación, que en nuestra perspectiva, sería incoherente si la interlocución social sólo se diera a través de los diputados u órganos vecinales.

---

En el caso del Distrito Federal, de acuerdo al planteamiento anterior, es posible referirnos a la consolidación de la transición democrática, a partir de que la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador, logre que la ciudadanía perciba una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos, eficacia en el logro de objetivos y metas en las acciones de gobierno, así como sentirse responsable de la calidad alcanzada por la gestión pública del gobierno que eligió y del que se sabe participe. Consolidar la transición democrática implica elevar el nivel de legitimidad a rango institucional, a partir de lo cuál el gobierno incluyente tiene como tarea, no sólo atender la demanda social de todos los sectores sociales, sino impulsar la creación de controles sociales externos (más allá del poder legislativo), es decir, propiciar la participación ciudadana y su inclusión en el sistema de planeación democrática. Cuestión que es omisa en la Ley de participación Ciudadana y no es precisa en otros ordenamientos.

El gobierno de la Ciudad de México representa la oportunidad de la transición Democrática, sin embargo, aún existen tendencias no deseables sobre las que se ha actuado con una notoria tendencia a plantear soluciones mecánicas en escenarios de predominancia normativa y jurídica. En ese sentido, nuestro planteamiento es que, en la etapa de consolidación de la modernización de la gestión pública democrática, depende de la

---

sensibilidad ante la demanda social y su legitimidad, entendida como mayor dialogo y colaboración entre gobierno y sociedad.

Al gobierno de Obrador le toca consolidar los logros y aciertos de la transición democrática, fomentar la corresponsabilidad entre legalidad y legitimidad, equilibrar poderes públicos y fomentar la organización y participación ciudadana..

## REFERENCIAS CONSULTADAS

Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, La jornada editores/UNAM, México, 1997.

Eibenschutz Hartman, Roberto, *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, tomo I: economía y sociedad en la metrópoli, UAM, México, 1997.

Martínez Assad, Carlos (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, Unios/FP/Soner, México, 1998.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 1995.

Ziccardi, Alicia, *gobernabilidad y participación ciudadana*, Miguel Angel Porrúa / UNAM, México, 1998.

*Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998.

---