Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN AVANCE DEMOCRÁTICO EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

PRESENTA

EMILIO GERARDO ARRIAGA ROJAS

MATRÍCULA: 200326791

ASESOR (A):
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

LECTOR (A):
DR.ENRIQUE CUNA PÉREZ

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril, 2012

Índice

Contenido

La Participación Ciudadana: un avance democrático en el Distrito Federal

Introducción

Desde los inicios del siglo XX, y hasta finales del mismo, los habitantes del Distrito Federal estuvieron investidos en un modelo de ciudadanía de segundo orden, ya que algunos de sus derechos, fundamentales para acercarse a la toma de decisiones relativas a los temas de gran trascendencia en su localidad, les fueron restringidos. A lo largo del mismo siglo, hubo intentos por formular alternativas que otorgaran autonomía, por lo menos en algunos aspectos, para que la sociedad pudiera involucrarse en los asuntos del gobierno de la ciudad, y para que los habitantes del Distrito Federal tuvieran un papel participativo respecto de la política social.

Históricamente, los instrumentos de participación ciudadana en el DF se formularon desde los criterios de los órganos de gobierno federales, encargados de la administración del territorio donde, desde principios del siglo pasado, tienen su sede. Dichos ejercicios jurídicos, llevados a cabo por los poderes de la Unión (principalmente por el representante de Ejecutivo), no fueron hechos en función de procurar establecer un gobierno local propiamente dicho, sino, en cambio, para mantener el territorio capitalino, así como la administración de sus bienes, servicios e infraestructura en general, en manos de los representantes de la Federación, lo cual propició que los habitantes de la capital del país buscaran alternativas, muchas veces desinstitucionalizadas, para la resolución de los problemas inmediatos padecidos en sus localidades.

Las reformas en materia de participación para el Distrito Federal se mantuvieron de manera periódica, aunque no por ello significaron un avance democrático, ni mucho menos en términos de bienestar para la población.

Los instrumentos de participación con que actualmente cuenta la ciudad capital, no son sino resultado histórico de los esfuerzos y movimientos ciudadanos que han estado en la constante busca de condiciones que propicien su desarrollo continuo, y se reflejen en términos prácticos sin la

obligatoria necesidad de pertenecer a uno u otro grupo político, religioso ni sindical. Si bien los resultados no han acabado de concretarse de manera permanente, es notorio que sí son perceptibles en comparación con otras ciudades del territorio nacional, e incluso respecto de otras ciudades americanas de habla hispana.

A pesar de que muchos de los obstáculos que evitan la consecución de una democracia real, efectiva y participativa en el Distrito Federal parecen claros, las soluciones para corregir completamente la centralización del poder de gobierno, y la posterior partidización del mismo, se esconden entre tinieblas clientelares y brumas de sindicalismo; además, la situación contextual de la Zona Metropolitana, hace todavía más compleja la tarea de hallar mecanismo que provean a los habitantes del DF la oportunidad para consolidar su ciudadanía en un entorno más allá de la democracia representativa.

Capítulo 1 La Participación Ciudadana en la relación Estado-Sociedad

1.1 Participación Ciudadana: una definición

El término *participación ciudadana,* dentro del accionar político, es un concepto usado regularmente para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. De aquí el problema de su carácter conceptual. Debido a la diversidad de significados podría conducir a un empleo ambiguo, ya que la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado, no permite resaltar de manera clara las variables y características que generalmente intervienen en este tipo de procesos participativos. Para tales efectos es necesario, primero, efectuar una descripción del término por separado, de tal manera que se pueda tener lucidez en las dos definiciones con las que se forma el concepto.

Participación.

Merino (1995) afirma que:

> Participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo" (p.9).

En este caso, la participación puede tomar el sentido que intentamos dar en esta descripción porque está relacionada directamente con la *representación*, en palabras de Merino (1995):

> la idea de la participación suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la *representación*" (p.12), por lo que "*representación* y *participación* forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la

democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente". (Merino, 1995, 13),

De tal manera que

> La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos". (Merino, 1995, 13-14)

Ciudadanía.

Al igual que el término *participación*, el concepto *ciudadanía* requiere ser acotado para su utilización en el proceso de este trabajo; Marshall (2009) afirma que:

> A riesgo de parecer un sociólogo típico, comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones ligadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales" (p.16).

Así, la *ciudadanía*, independientemente de sus acepciones teóricas o discursivas, podría ser definida como *una forma de expresión y creación de espacios de organización y de disposición de recursos, mediante los cuales, los individuos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que son de su interés*. Cunill (1991) plantea que la participación que se tiene en procesos de participación son las "experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales". En este sentido, la participación ciudadana nos remite a la relación que se establece entre la esfera de lo social y la esfera de lo estatal para la definición, diseño, elaboración, aplicación y evaluación del carácter público de la actividad gubernamental. Así, la participación ciudadana como proceso mediante el cual se integra a los ciudadanos en la toma de decisiones, -la fiscalización, el control y la ejecución de acciones en asuntos públicos-, representa un elemento para el control del poder, lo que conlleva al desarrollo de la democracia en la medida en que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad de tomar parte en las decisiones que ya se realizan, y en la formulación de propuestas ante los diferentes niveles de gobierno, porque en esa medida puede lograrse el desarrollo de la democracia.

Asimismo, los diversos mecanismos participativos permiten una relación de colaboración permanente entre representante-representado, lo cual da paso a que las iniciativas y propuestas sociales puedan facilitar las posibles soluciones. Este tipo de relación, así como los objetivos para los cuales está encaminada, distingue a la participación ciudadana de otros tipos de participación; de acuerdo con esto, se encuentran la participación comunitaria y la social, por ejemplo, que se ubican o acontecen fundamentalmente en el plano de lo social, y la consecución de sus metas se orienta principalmente hacia ellas mismas, es decir, hacia la comunidad o el gremio. Por otra parte, la participación ciudadana se diferencia de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no se dirigen, ni se limitan a la funcionalidad de los mecanismos de representación o a los procesos de elección y confrontación de autoridades políticas, sino que se orientan hacia presupuestos más activos y directos, es decir, la participación ciudadana es considerada parte de ciertas acciones sociales que en lugar de

luchar por el control del poder político, reivindican el carácter público de las decisiones tomadas por dicho poder.

En ese sentido, este trabajo no sólo se apegará a la definición mínima de *participación ciudadana*, sino que además, se referirá a aquel tipo de participación que se encuentra cuando la figura del Estado es la que llama a los individuos para ejercer su ciudadanía, es decir, a la participación ciudadana institucionalizada. Para tener un panorama conceptual claro respecto a esto último, conviene mencionar que hay distintos tipos de democracia, entendida en un contexto de gobernabilidad; uno que podría causar especial confusión es que se enuncia con el término *democracia directa*, ya que en ocasiones se ha utilizado como sinónimo de participación ciudadana, y aunque ambos conceptos tienen factores comunes, es preciso diferenciarlos. Mientras que la participación ciudadana plantea formas de involucramiento para que los gobernados facultados como ciudadanos tomen parte en las decisiones trascendentes para el desarrollo armónico de su sociedad, la democracia directa se enfoca al ejercicio donde los ciudadanos dictan sus propias leyes sin necesidad de entregar el poder político a algún gobernante. La participación ciudadana, vista en este caso como mera práctica social, permite al pueblo toma lugar en las decisiones de representatividad, dotando a los gobernantes con la legitimidad suficiente que les permita llevar a cabo las determinaciones pertinentes en busca del bienestar general de la población.

Al tratar la *participación ciudadana* como tema, es necesario ampliar el plano conceptual sobre el cual se desarrollará este trabajo. El tipo de *democracia* (representativa) que tiene lugar en el Distrito Federal, entra en la siguiente definición:

> En cuanto Filosofía, democracia es un cuerpo de doctrina que sostiene que el individuo sólo por ser persona debe participar en la vida política. Así formulada, la democracia pura es una utopía. En la práctica, el pueblo ha de estar siempre representado y, a lo más, se manifiesta, pero no toma las decisiones políticas (Del Campo, 1987, p. 647).

Dicho concepto nos adentra en una de las discusiones iniciales que dan forma al marco conceptual: ¿Cuál es el proceso que lleva a la democracia? Si bien la democracia como concepto tiene varias connotaciones, hay un término que de ella se desprende, y cuya enunciación será útil para responder la

pregunta anterior, el concepto *democratización*, que el *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales* define así:

> Como proceso sociopolítico se caracteriza por la igualdad de todos los miembros de un grupo o comunidad social y política para participar en las funciones públicas como órgano o elector, gozar objetivamente y en justicia de los servicios públicos propios de la comunidad (...) Como resultado, la democratización es la superación de tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales mediante la máxima participación autónoma del pueblo en las tareas y servicios de la comunidad política" (Del Campo, 1987, p. 650).

Ya definidos estos conceptos, surgen otras pregunta: ¿quién o quiénes son los encargados de poner en práctica la democracia?, ¿quiénes la participación ciudadana? Según el discurso oficial, son los *ciudadanos* los encargados de hacerlo, por ello, es conveniente tener claridad en torno a la definición de qué es un *ciudadano*, respecto a esto, el *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales* es la fuente que mejor nos aclara el término haciendo referencia a una condición:

> ...la condición de ciudadano confiere al individuo un "status" particular en el sistema socio-político. Naturalmente, dicho "status" va vinculado al correspondiente conjunto de "roles" (...) los derechos del ciudadano van unidos a sus correspondientes deberes (Del Campo, 1987, p. 396-399)

Con los conceptos referidos es posible entender la interpretación que de cada uno de ellos se hará a lo largo de este trabajo, a partir de ellos se desplegará una primera contextualización que tiene como fin describir cuáles han sido los instrumentos jurídicos que la población del Distrito Federal ha tenido como herramientas desde el año 1928, y que son tomados en cuenta como referentes antecedentes de los instrumentos que se han actualizados en los últimos años.

1.2 Instrumentos institucionales de participación ciudadana: Antecedentes

A través del tiempo, los instrumentos institucionales para promover la participación ciudadana se han caracterizado por inhibir o silenciar las expresiones democráticas y la organización que de manera autónoma ha

buscado la población de la Ciudad de México para ejercer su derecho de decisión en torno a su gobierno.

En este sentido será menester efectuar una reconstrucción temporal para identificar los orígenes en los que se fundamentó la cultura política que actualmente determina las posibilidades y restricciones de los procesos participativos en los que institucionalmente interviene la población de la ciudad.

1.3 Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (1928)

En el mes de diciembre de 1928, el Congreso de la Unión aprobó la denominada Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), que fue el instrumento a través del cual se determinaron las bases de un mecanismo de participación con características corporativas generadoras de control político por parte del Estado.

Respaldada por el entonces presidente de México, Emilio Portes Gil, dicha ley fue de grandes repercusiones, principalmente porque proponía la desaparición de la estructura municipal y determinaba que el gobierno en la Ciudad de México sería responsabilidad del Presidente de la república, y manejado por este mediante la creación de un *Departamento del Distrito Federal* (DDF); con un titular denominado *Regente*. No obstante estas características, el *Regente* podía ser removido o designado por el mismo Ejecutivo; asimismo estipulaba la creación del llamado *Consejo Consultivo* relacionado con el Departamento del Distrito Federal; de igual forma, deberían crearse órganos equivalentes vinculados con las entonces trece delegaciones políticas existentes en la capital, en relación con la organización territorial y administrativa.[1]

[1] Según la LODFTF la Ciudad de México se dividió en: un Departamento Central del cual se desprendían las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones políticas como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Ziccardi, Alicia, "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal" en Universidad de México, núm. 595, vol. 55. México: Universidad Nacional Autónoma de México: 2000, agosto, pp. 47–52.

Desde entonces, las directrices de la LODFTF marcaron el rumbo político y los propios procesos de participación ciudadana. Según algunos análisis, al desaparecer la estructura municipal y el surgimiento de un órgano rector como lo fue el Departamento del Distrito Federal, que a su vez dependía del presidente del país, en un instante fueron vulnerados los derechos políticos de la población, provocando, prácticamente, la desaparición de la vida cívica de la ciudad respecto del ejercicio de gobierno. (Meyer, 1982).

Aunado a esto existen afirmaciones de que la LODFTF no sólo concentraba el poder en la figura presidencial, sino que a su vez, propiciaba formas de gobierno con características burocráticas y administrativas, sustituyendo o despolitizando la relación entre el gobierno y la sociedad. (Ziccardi, 1998, p.39).

Por otra parte, si consideramos los alcances de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales en la creación de la estructura institucional para la participación ciudadana, la instauración del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), y los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), como mecanismos de participación que propiciaban la interacción entre las autoridades y los ciudadanos, además de actuar como medios de apoyo ciudadano que asistían en funciones de gobierno al Regente del DDF y subsecuentemente a los Delegados, realmente simbolizaban simples representaciones de participación para corregir la desaparición de la estructura municipal; convertir la participación política en participación social y reducir los conflictos políticos existentes en la ciudad capital (Ziccardi, 1998, p.124).

De igual manera y en función de las atribuciones tan restringidas de los denominados Consejos Consultivos, tales como efectuar propuestas para reformar leyes y disposiciones para el mejoramiento de servicios o revisar y emitir opiniones en relación a los ingresos y egresos del DDF, se considera que estas representaciones fueron instrumentos de participación ciudadana estériles, tomando en cuenta que eran parte de una estructura de rasgos gremiales, la cual designaba verticalmente a sus integrantes, que a su vez se caracterizaron por formar parte de organizaciones corporativas profundamente ligadas con las instancias del gobierno.[2]

---

[2] El CCCM y el CCD se integraban por representantes, tanto de cámaras como de asociaciones industriales, comerciales, trabajadores, padres de familia, etc. y por vecinos con dos años de residencia

En teoría, tanto el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, como el Consejo Consultivo Delegacional, debían propiciar la participación ciudadana asegurando la inclusión de los intereses de los ciudadanos, sin embargo se caracterizaron, como ya se mencionó, por establecerse como un instrumento sumamente corporativo, y en consecuencia, se subordinaba a las determinaciones del Regente y de los diferentes Delegados, de tal manera que la estructura de gobierno sólo atendía demandas y solicitudes de grupos organizados –comerciantes, por ejemplo– dejando de lado a los ciudadanos que no formaban parte de organización alguna, como gremios o agrupaciones corporativas (Gutiérrez, 1994).

En suma, con la aprobación de la LODFTF que tuvo vigencia hasta 1940, se observó cómo el sistema político determinaba los procesos de participación ciudadana, en detrimento de la interacción del binomio gobierno-ciudadanía; la desaparición del régimen municipal originó una estructura autoritaria, basada en la centralización de la toma de decisiones en la figura presidencial; los derechos políticos de la ciudadanía quedaron vulnerados; el ejercicio de gobierno dejó de estar politizado y la participación ciudadana quedó institucionalizada y corporativizada, es decir, en términos del interés por parte del aparato estatal por institucionalizar dichos mecanismos, "también en las diferentes modificaciones introducidas en el marco legal que rigieron la acción del entonces gobierno capitalino" (Ziccardi, 1998, p.125); otro antecedente al respecto queda identificado en los movimientos sociales, como en el caso de los habitantes de las colonias recién fundadas, aunque, como ocurrió con otros movimientos sociales, quedaron supeditados por el partido en el gobierno, ya que cualquier iniciativa ciudadana requería del permiso y venia gubernamental para realizarse (Mellado, 2001, p.30).

Así, los intentos por promover la participación ciudadana en la Ciudad de México no garantizaban su fortalecimiento. Algunos análisis han señalado que a pesar de los conflictos organizativos y financieros de la vida municipal, que hasta el momento prevalecía, la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los

---

en la localidad. Eran cargos honoríficos y se elegían, para el caso del CCCM, por el Jefe de Gobierno y, los CCD, por las autoridades delegacionales, que designaba previamente el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en: Ziccardi, Alicia, "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal" en Universidad de México, núm. 595, vol. 55. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, agosto, p. 47.

Territorios Federales pretendía desaparecer el quehacer político de la capital. (Ziccardi, 1993).

Respecto del funcionamiento inoperante del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y de los Consejos Consultivos Delegacionales, para llevar y exponer los intereses ciudadanos ante las esferas del gobierno, no se presentaron reclamos o reproches sociales, sino que en los años subsecuentes los procesos de participación ciudadana fueron más centralizados y acotados.

1.4 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1941)

El 31 de diciembre de 1941 fue emitida la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), la cual ratificó la intervención total del Ejecutivo en el gobierno de la capital, donde, sin preámbulos, los Consejos Consultivos Delegacionales desaparecieron, las funciones del Consejo Consultivo de la Ciudad de México quedaron reducidas, además de convertirse en el único órgano para efecto de la participación ciudadana, si de antemano eran sólo un instrumento que maquillaba las supuestas características democráticas del gobierno de la ciudad, ya no estaría facultado para verificar y revisar los ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal; la presentación de informes concernientes a las obras y servicios que realizaban las diferentes delegaciones a través de sus administraciones, así como de algunos actos que no significaban procesos de participación ciudadana.

Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, se conformó un sector de madres trabajadoras que suplió a las madres de familia, además de haber creado otros sectores. Respecto de los representantes, estos serían elegidos por el Regente de la ciudad; su estadía en el cargo sería honorífica y por dos años. Además, en sus funciones quedaba estipulado que las decisiones no serían ejecutivas, es decir, la participación ciudadana fue nuevamente restringida, y debido a las características gremiales que presentó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, su funcionamiento pasó a ser atribución del Regente de la ciudad (Castelazo, 1992, p.32).

1.5 Cincuentas y sesentas

En las décadas de los cincuentas y sesentas no hubo cambios considerables en materia jurídica en lo respectivo a los instrumentos de participación establecidos por el Estado. Estas décadas fueron sin embargo, de grandes contrastes. Mientras la centralización del poder se oficializaba en los cincuentas, los sesentas fueron marcados por movimientos sociales como los llevados a cabo por estudiantes y trabajadores ferrocarrileros. Dichos movimientos fueron aplastados de maneras bárbaras por la propia institución estatal, dejando evidencia del presidencialismo como base para conducir al país. Si hubo algunos legisladores y representantes del pueblo que quisieron hacer reformas para otorgar mayores garantías de participación al pueblo en esos años, sus esfuerzos no terminarían rindiendo frutos, o por lo menos no oficialmente, ya que la situación del país era mucho más compleja de lo que se podía cambiar mediante reformas. El caciquismo y el caudillismo continuaban siendo formas de fraccionar el poder (y el gobierno) en el territorio nacional, en menor medida que en décadas pasadas, pero con los mismos efectos de sesgo y dependencia para las clases más bajas de la población. González Casanova (1972), definió de mejor manera esta idea de confrontación de lo jurídico con lo real, y mirando en retrospectiva consideró dicha labor algo urgente, ya que los modelos jurídicos y "ortodoxos" no parecían tener la suficiencia que condujera un cambio en la situación cotidiana de quienes, dentro de la población, no tenían acceso a los instrumentos de participación y por lo tanto no podían verse a sí mismos como seres políticos. El crecimiento económico que México tuvo durante este periodo de manera constante fue utilizado como cortinilla para evitar entrar en los debates de fondo que solucionaran problemas reales para el país, como lo fue y sigue siendo la mala repartición de la riqueza, porque de nada servía a las mayorías que la economía creciera si eran las minorías las que acaparaban los recursos. El tema propiamente económico no es materia de estudio en este trabajo, pero es fundamental describir ciertos factores que ayuden a comprender la complejidad existente en el país.

1.6 Década de los setentas

Los instrumentos institucionales que se generaron en 1928 a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como sus respectivas reformas hasta la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, mostraban medios de control para restringir la intervención ciudadana real, situación que, como ya se explicó, fue reforzada con el tiempo y durante varios lustros. Para los años setenta se presentaron otros cambios, uno de ellos fue la creación de nuevas representaciones, como lo fueron las Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos, Comités de Manzana, y de igual forma, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México –con sus mismas características corporativas-. En esta década no se llevarían a cabo cambios sustanciales en la relación Estado-Ciudadanía.[3]

Los nuevos instrumentos institucionales de representación ciudadana, establecidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, no significaron avances verdaderos, porque eran carentes de atribuciones ciudadanas para participar e incidir en la toma de decisiones del gobierno, es decir, los nuevos órganos de representación, se caracterizaron por ser organizaciones clientelares que a su vez se relacionaban con agrupaciones gremiales, y en la práctica no necesariamente obedecían a los intereses de la ciudadanía, lo que no era otra cosa más que el fortalecimiento de la estructura corporativa que, desde su creación, obedecía a los intereses del gobierno.

A pesar de la reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, principalmente en el proceso de reforma de 1978, y en materia de conformación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, los medios de participación creados no modificaron el accionar ciudadano de forma positiva, sino que materializaron la estructura burocrática que prácticamente controló de manera institucional a la acción ciudadana, subordinándola a las exigencias del orden de gobierno (Ziccardi, 1998, p.127).

---

[3] Como se había dicho antes y hasta 1970, el CCCM estaba conformado por un representante de cada uno de los sectores o gremios laborales existentes. A través de las reformas a la LODDF este criterio no prevalecería y, técnicamente, las representaciones ciudadanas serían mayores.

Así, puede afirmarse que el sistema político fue un actor en contra de la participación ciudadana durante casi todo el siglo XX, y que con el paso del tiempo logró establecerse sin muchos problemas hasta casi finales del mismo siglo, a pesar de que se presentaran manifestaciones o movimientos sociales que de alguna manera pudieran desestabilizar este orden, como fue el caso del movimiento estudiantil de 1968, el cual evidenció los mecanismos de control utilizados por el gobierno para coartar las expresiones ciudadanas fuera de las organizaciones clientelares y gremiales. De tal manera que el modelo de participación implementado por el gobierno, que incluía nuevos órganos de representación, fueron utilizados para consolidar las estructuras del partido político en el gobierno (PRI), que utilizaba organizaciones como la Procuraduría de Colonias Populares del Distrito Federal para catapultar políticamente a los líderes del partido político, y consecuentemente mantener bajo control cualquier expresión u organización que no respondiera a sus intereses. En este sentido, Ziccardi (1998) afirma que:

> ...más de una década, la mayor parte de las asociaciones de residentes y juntas de vecinos de las delegaciones del DF, particularmente las de las zonas populares y en menor medida las de las clases media y alta, fueron formas de participación clientelísticas cuyos líderes estaban vinculados formal o realmente con el partido gobernante (p.132).

Las expresiones ciudadanas no fueron constantes en el proceso de interacción respecto del gobierno, es decir, a pesar de los movimientos sociales mencionados. La población no mostró u opuso resistencia alguna a las formas de operación de las diferentes instancias de representación ciudadana, al contrario, fue notorio un gran desinterés y ausentismo en los procesos para elección de representantes vecinales (Granados, 1997, p.9A).

En este tenor, un ejemplo más de la nula participación ciudadana por parte de la población de la Ciudad de México, se evidenció con la reforma que en el periodo del gobierno de José López Portillo se formuló: la reforma constitucional que impulsó dicho gobierno en 1977, y que incorporaba el *referéndum* y la *iniciativa popular* en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo sexto, denominado *De la Participación Política de los Ciudadanos* (Mellado, 2001, p.46); sin embargo, estos espacios de posible expresión ciudadana no tuvieron ningún impacto que pudieran

capitalizar en su favor; no fueron utilizados ni puestos en práctica porque parecían iniciativas ajenas en ese entonces, tanto que para el conjunto de la sociedad civil y particularmente para los partidos políticos, su desaparición de la Constitución Política fue inadvertida (Granados, 1997, p.9A).

Capítulo 2 Las primeras muestras de participación ciudadana con resultados reales

2.1 Década de los ochenta

La década de los ochenta es considerada un periodo de gran efervescencia social en el Distrito Federal. La ciudadanía protagonizó grandes movimientos sociales, uno de ellos se suscitó luego del terremoto de 1985, con la creación de la Coordinadora Única de Damnificados, el Movimiento Urbano Popular y la Asamblea de Barrios, entre otros[4]. Dichas organizaciones se pueden catalogar como el motor que propició la participación ciudadana de un gran número de habitantes de manera autónoma, esto permitió la construcción de nuevas alternativas de expresión caracterizadas por su independencia, motivo por el cual, los canales institucionales las cuestionaban. Esta situación generó la disputa con las organizaciones priistas con las que desde siempre, tanto el partido como la estructura de gobierno dirigían y controlaban fuertemente los instrumentos de participación y expresión ciudadana de los habitantes de la ciudad (Ziccardi, 1998, p.130).

Este fenómeno de confrontación y disputa por los espacios de participación que tomaron los movimientos autónomos gracias a sus acciones, y la gran tensión social y política en la década de los ochenta, permitió observar diferentes cualidades de los habitantes de la ciudad capital; por una parte se identificó una capacidad de auto-organización ciudadana, y por otra, abrió la puerta a la reforma política del Distrito Federal.

> No obstante, en síntesis, la consulta sobre la participación ciudadana de 1986 resultó frustrada, porque dichos foros no ayudaron para que la capital tuviera gobierno propio con un jefe electo por la ciudadanía. Las ponencias y los resultados de los foros presentados en agosto de 1987, sólo permitieron dos cosas: a) la reforma al Artículo 73 de la Constitución, el cual determinó el

[4] Para el estudio de los movimientos sociales en la década de los ochenta véase: Moctezuma Barragán, Pedro."Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado" en El Cotidiano, núm. 57. México: 1993, Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco, agosto–septiembre.

marco constitucional del DF y b) las modificaciones constitucionales a este artículo sólo sirvieron para que los representantes de todos los partidos políticos, reunidos en un colegio electoral, calificaran la elección de los integrantes para un nuevo órgano de representación ciudadana: la Asamblea del DF (Mellado, 2001, p.54).

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), era un órgano de composición pluripartidista, conformada con representantes elegidos mediante voto personal, libre, secreto y directo de los ciudadanos. Era una instancia que aunque tenía atribuciones similares a las de una legislatura local, como son: dictar bandos, reglamentos y ordenanzas sobre asuntos de interés público, vigilar y ser informado de la gestión gubernamental y aprobar los nombramientos de los funcionarios del poder judicial, carecía de toda facultad legislativa.

No obstante la gran efervescencia que causó la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el ejercicio de gobierno de la ciudad no fue modificado considerablemente, puesto se seguía en manos del gobierno Federal y la ARDF ahora era parte de todos los órganos inoperantes y estériles con que contaba el Distrito Federal en materia del fomento a la participación ciudadana.

Sin embargo, fue a través de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que se institucionalizó la gestión y atención de las demandas y necesidades ciudadanas de la población, pero dicha asamblea también se caracterizó por subordinarse totalmente al Congreso de la Unión y a lo que disponía en cualquier momento el jefe del Ejecutivo Federal (Gutiérrez, 1996). Según algunos analistas, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es considerada una concesión del Ejecutivo Federal, debida a la exigencia por parte de los opositores para crear el estado 32 en el Distrito Federal, con el fin de contar con autonomía y para que sus habitantes estuvieran en posibilidades de elegir de manera democrática a sus gobernantes.[5] La ARDF como agente de representación política que buscaría democratizar los proceso de gobierno, no fue capaz de fomentar ni incentivar la

[5] Bassols, Mario y Rocío Corona. "La Asamblea de Representantes del DF, ¿Una reforma que nadie quería?" en Ángel Bassols y Gloria González (coords.) *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político.* México: 1993, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM–Departamento del Distrito Federal, p. 339.

participación ciudadana que tuviera condiciones de autonomía, sino que reprodujo las mismas condiciones de funcionamiento de los instrumentos institucionales existentes antes de su creación, fortaleciendo los mecanismos clientelares y corporativos, por lo que la ARDF no representaba los intereses ni respaldó las necesidades de los habitantes del DF que se organizaban de manera independiente.

En otro sentido, los diferentes instrumentos institucionales: Juntas Vecinales, Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, no presentaron mayores cambios, su estructura e interacción entre los diferentes gremios y organizaciones apostadas en dichos instrumentos, se afianzaron de tal manera que no sólo siguieron en funciones como puertas de acceso a la atención del gobierno, sino que se convirtieron en instrumentos de uso para fines electorales en campañas proselitistas que servían al partido en el gobierno, de hecho, el control de estos órganos de participación ciudadana se ponía de manifiesto no sólo en los mecanismos de elección mediante los cuales se conformó cada uno de los mismos, sino también en la relación que dichos organismos establecían con los delegados políticos. Su función, por muchos años, sólo fue para cubrir el espacio y para actos protocolarios, al grado que sus miembros funcionaban en mayor medida como empleados de las delegaciones o funcionarios del PRI y no tanto como representantes ciudadanos (Ziccardi, 1998, pp. 131 y 162).

Otro movimiento social que tuvo importante relevancia a finales de la década, fue el que iniciara luego de la jornada electoral de 1988, donde si bien los resultados finales de la elección para Presidente de la República no estaban del todo claros en el país, en la capital era contundente la respuesta que tuvo la gente a favor del candidato izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, aunque dicha respuesta no fue suficiente para cambiar los resultados que, al final, otorgaron a Carlos Salinas de Gortari la titularidad del Poder Ejecutivo. De manera recurrente, la población del Distrito Federal había sido renuente hacia los mandatos del partido oficial, y ello se reflejó en el ejercicio de la democracia representativa, donde los capitalinos dejaban constancia de que era su voluntad la de buscar nuevas opciones en cuanto al gobierno, cortando así las viejas tradiciones de gobernabilidad sobre las que se cimentaba la centralización del poder, pero sobre todo, dejando evidencia de

que los ejercicios donde la democracia pudiera ser efectiva tendrían lugar en territorio capitalino. Desde entonces, los órganos locales representativos, a propuesta de los partidos políticos de izquierda, buscaron crear instrumentos de participación cada vez más inclusivos respecto de la población, principalmente porque era notorio que cuando, de manera masiva, la población en facultades para emitir su voto ejercía su derecho al mismo, los resultados para la izquierda podían ser positivos, es decir, mientras mayor participación había en las jornadas electorales, mayor posibilidad de ganar tenía la izquierda. Sin embargo, la búsqueda de alternativas para dar poder a las decisiones del pueblo no sería fácil, ya que por costumbre, los pobladores de la Ciudad de México organizaban grupos sin aval de alguna institución oficial que pudieran solucionar problemas inmediatos, aunque no de la manera más ortodoxa; dichas organizaciones primero servían como contrapeso contra los sindicatos y grupos apoyados por uno u otro partido, sin embargo, una vez que conseguían un poder de influencia considerable, terminaban por politizarse y finalmente surgían nuevos grupos al margen de las instituciones.

Una de las principales consideraciones acerca de por qué la participación ciudadana institucionalizada no ha podido establecerse como una práctica recurrente para la población, es la desvinculación que existe entre instituciones o representantes de estas con los ciudadanos que no pertenecen a ninguna asociación ni grupo; y es que los llamados ciudadanos *de a pié,* en ocasiones optan por buscar soluciones inmediatas para sus problemas por vías alternas, dada la poca atención que reciben de parte de los representantes de las administraciones.

Sin embargo, antes de entrar en una nueva década, algo quedaba claro: en la Ciudad de México se encontraba el recurso de voluntad de la población para desencadenar un cambio cultural respecto de la forma de gobierno, faltaría establecer las condiciones necesarias para que el aparato participativo fuera echado a andar.

2.2 Década de los noventa

El tema de la participación ciudadana resurgió en los años noventa en parte por la influencia de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, mismas que, para el otorgamiento de créditos y préstamos a los gobiernos, recomendaban que la ciudadanía tuviera injerencia directa sobre la toma de decisiones en materia de desarrollo social, ya que serían los ciudadanos a quienes estaría dirigida la ayuda económica. El tema de la gobernabilidad resurgía y la participación ciudadana se tomó como un factor que podía primeramente legitimar las decisiones del gobierno antes que incidir directamente sobre las mismas, esto, a ojos de los representantes del Estado promovía la gobernabilidad en el país y también en el ámbito local.

Lo que se buscaba al entrar en esta década por los partidos políticos principalmente de izquierda, era encaminar a la población del DF hacia una democracia participativa, en un intento por dejar atrás la profunda influencia que el Presidente de la República mantenía sobre el territorio del Distrito Federal, su gobierno y las decisiones importantes que se reflejaban en la cotidianeidad de la ciudad y el sistema antidemocrático sobre el cual se fundamentaban dichas decisiones. El ideal se concebía, por parte de la oposición, como la configuración de un método por medio del cual los ciudadanos emplearan técnicas de autogestión para el manejo de los recursos asignados a su localidad, llevando a cabo un ejercicio de participación directa que se reflejara de manera real a niveles sociales. Continuando en ideales políticos, la participación también tendría la difícil tarea de concientizar a la población de la ciudad acerca de la necesidad de exigir transparencia a las instituciones federales para que priorizaran los beneficios públicos dentro de los programas en lugar de sólo obedecer fines clientelares, con lo cual la esfera de lo público sería reivindicada y retomada por la ciudadanía en general para evitar las exclusiones sociales ocasionadas por el Estado y los grupos que apoyaban al partido político en el poder. La participación ciudadana se convertiría entonces en un mecanismo no sólo de participación, sino en un proceso que brindaría un sentido de igualdad a los ciudadanos del DF en términos jurídicos, no sólo entre los habitantes de las distintas zonas de la

ciudad, sino también la igualdad respecto de los habitantes de otros estados de la República, quienes ya tenían el derecho de elegir a sus representantes locales, pudiendo incidir en lo respectivo a su contexto y promoviendo las demandas necesarias para el eficaz funcionamiento de los órganos a su servicio. El proceso de concientización mencionado, sólo sería posible al mantener a la población informada para la posterior toma de decisiones, ya que desde 1988, fue notorio que cuando la ciudadanía salía a ejercer de manera masiva su derecho al sufragio, el partido en el poder tenía problemas para mantener su legitimidad.

En el primer tercio de los años noventa existía, en el entorno del Distrito Federal, un consenso de que eran necesarias reformas específicas que brindaran autonomía democrática a los pobladores de la entidad. Sin duda, los derechos de ciudadanía para los habitantes del DF estaban siendo coartados, sobre todo en materia de representatividad. Era necesario generar reformas que propiciaran el surgimiento de instituciones que a su vez asentaran las normas requeridas para solucionar los problemas más inmediatos de la ciudad.

Mientras las reformas necesarias para otorgar a los pobladores de la ciudad la posibilidad de elegir a sus gobernantes, no era extraño escuchar las corrientes políticas que incluso promovían la formación de municipios en el territorio del DF, otras corrientes decían que era necesario crear el estado número 32, pero en ambas propuesta se evitó considerar la situación tan compleja del territorio metropolitano. Uno de los problemas principales que se debía enfrentar sería el referente a la formación de órganos legislativos que tuvieran un papel práctico continuo en la entidad, además de las facultades jurídicas que los órganos formados requerían para ejercer sus atribuciones; por ello la formación de municipios no podría ser una solución, ya que la coordinación que la zona metropolitana necesitaba en su conjunto no sería la adecuada si se toma como punto inicial la autonomía con que un municipio cuenta formalmente. La falta de acuerdos políticos interestatales, entre el Distrito Federal y el Estado de México, también sería un factor en contra del correcto desenvolvimiento político-participativo de los habitantes del DF.

Fue hasta 1992, cuando el Presidente en turno, promovió la apertura de diálogo para encontrar nuevas vías que otorgaran a los habitantes del DF la posibilidad de votar, elegir a sus representantes y gobernantes locales, y con

ello ejercer su ciudadanía de manera democrática. De esta manera, se tuvo la intención de conformar un renovado marco de normatividad que reformulara las relaciones entre los órganos representativos de la entidad con los habitantes de la misma, también era necesario formular las atribuciones que se concentrarían en dichos órganos para llevar a cabo sus tareas de gobierno.

Los principales partidos políticos, exceptuando al PRD que marcó su descontento por los resultados no bien esclarecidos de la elección de 1988, atendieron el llamamiento que la Federación hacía para reformar la situación jurídica de la ciudad capital. Hubo mesas de concertación, audiencias públicas y otros medios por los que los partidos trataron de hacer públicos los resultados que conseguían en materia de acuerdos. De las propuestas presentadas, hubo tres corrientes que sobresalieron sobre las demás, ya que su viabilidad inmediata conllevaba un cambio sustancial e inmediato en lo respectivo al gobierno de la ciudad.

- La primera corriente proponía mantener el modelo que se tenía hasta la fecha, con un departamento encargado de administrar los bienes y servicios del DF, designado por el Ejecutivo y ratificado por el senado y la Cámara de Diputados. Se desconcentrarían ciertas facultades que permitieran el correcto desenvolvimiento de los órganos locales. También serían delimitado de nuevo los límites de la ciudad, tomando en cuenta la infraestructura de cada parte del territorio y se crearían nuevas delegaciones con atribuciones especiales.
- Otra corriente propuso que el territorio del Distrito Federal fuera dividido en municipios para crear un estado nuevo con la misma autonomía de los 31 restantes, con el derecho ciudadano de elegir un gobernador y los respectivos presidentes municipales, pero sin remover de su territorio la sede de los poderes federales. Esta propuesta, fue sin embargo, criticada desde el principio por quienes afirmaban que la autonomía municipal sería transgredida al necesitarse coordinación no sólo con la administración estatal, sino también en ámbitos federales para suministrar bienes y servicios, es decir, no quedaría bien delimitada la prioridad de cada una de las autoridades que tendrían que responder ante la sociedad. Otro tema que no quedaba muy claro fue el relativo a la recaudación de impuestos, ya que el DF es la entidad que menor

presupuesto recibe en proporción a la cantidad de impuestos que recauda. Pero esto no sólo tenía que ver con la economía, sino también con la desigualdad tan compleja en cuanto a la situación territorial de los elementos urbanísticos dentro de la ciudad, porque las diferencias sociales se acrecentarían al concentrarse todavía más las contribuciones hacendarias y los centros de estudio, trabajo y empresariales en tan sólo algunas zonas del territorio metropolitano. Por lo que, este modelo, en lugar de acercar a los ciudadanos al ejercicio de su ciudadanía, podría alejar a quienes habitaban en zonas populares de la posibilidad de desarrollo social.

- Como tercera propuesta se planteó la posibilidad de crear un gobierno especial con órganos representativos propios, sin remover del territorio las representaciones federales y delimitando de manera precisa las atribuciones que sobre la entidad tendría el Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal. Esto requirió de cambiar el debate que desde hacía varios años se centró en decidir si era más conveniente convertir al DF en un estado nuevo o si se debía crear simplemente un nuevo gobierno; de dicho cambio de discurso surgió la posibilidad de encaminar la formación de las estructuras de gobierno para que esta se llevara a cabo mediante el sufragio de la población defeña. Sin embargo, esta tercera postura resultaría difícil en cuanto su aplicación, ya que las jurisdicciones local y federal necesitarían definir de manera clara sus límites jurídicos.

Como se había debatido años antes, durante las reuniones para determinar los cambios a los que habría de someterse la ciudad, se planteó la imperiosa necesidad que tenía la participación de vecinos en las decisiones más inmediatas de sus localidades, ya que dicha participación promovería la atención a los problemas prioritarios de las colonias y los pueblos del DF, también se propuso que los gobernantes de la entidad deberían ser elegidos de entre los elementos de la Asamblea de Representantes. Se intentaba promover, para los habitantes de la ciudad, una ampliación en los derechos que la Constitución ofrecía a todos los mexicanos, y que, en cuestiones de representación local, la población del DF no había ejercido hasta el momento, y seguiría sin hacerlo aún con las reformas de ese año. La elección de Jefe de

Gobierno seguiría siendo, sin embargo, una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Ya definidos los espacios físico-jurídicos de competencia para los órganos local y federal, además de los nuevos sistemas de participación ciudadana que serían aplicados en la cuidad capital, fue el Presidente de la República el encargado de oficializar las propuestas de reforma que habrían de aplicarse al Distrito Federal.

Según las reformas hechas, el Congreso de la Unión estaría encargado de determinar las facultades de los órganos federal y local que habrían de funcionar dentro de la misma entidad, además de formular y promover las bases para que los ciudadanos del Distrito Federal participaran de los derechos y obligaciones que surgirían de las reformas establecidas por medio del Consejo de Ciudadanos. Dicho Consejo estaría facultado para verificar la correcta administración del presupuesto otorgado a las delegaciones, además de supervisar que el suministro de servicios fuera eficaz y en concordancia con las normas locales.

La reforma surgida de las audiencias realizadas en 1992 fueron trascendentes, sin embargo, el proceso de democratización que el DF enfrentaba no había terminado.

Durante la segunda parte del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se realizaron diferentes modificaciones jurídicas. Según el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993, se modificarían el artículo 73 constitucional (referente a las facultades del Congreso) y el 122 (referente a la naturaleza jurídica del Distrito Federal),[6] señalando las facultades del poder Ejecutivo para nombrar al Regente del Departamento del Distrito Federal: el jefe de gobierno sería electo de entre los integrantes de la Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores que pertenecieran al partido político que tuviera el mayor número de escaños en la ARDF. En caso de ser rechazada hasta en tres ocasiones dicha propuesta, recaería en el senado la designación respectiva.

---

[6] Woldenberg, José, "La reforma política del Distrito Federal en 1993" en: Álvarez E., Lucía. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México.* México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, pp. 179–194.

En febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal se convirtió en una *entidad federativa*. En julio de ese mismo año se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), y unos meses después, en noviembre, la ARDF se constituiría en un órgano de gobierno local —junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia—, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). El 10 de junio de 1995, ya con una Asamblea facultada para legislar (ALDF), se promulgó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, a través de la cual, en noviembre de 1995 se constituyó la elección para Consejos Ciudadanos.

De acuerdo con las modificaciones constitucionales realizadas en 1993 y lo estipulado en la LPCDF de 1995, los Consejos Ciudadanos, —como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada delegación—, quedaron facultados para intervenir en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación de programas de la administración pública del Distrito Federal. Es decir, se les otorgaron facultades *para consultar y aprobar el* Programa Operativo Anual (POA) de la Delegación, representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales, y para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, etcétera, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales.[7]

Sin embargo, a pesar de todos estos avances, los estudiosos que dan cuenta de las transformaciones sucedidas durante los primeros años de la década de los noventa, si bien subrayan que la reforma política experimentada en la metrópoli capitalina significó adelantos importantes en la democratización del gobierno del DF, y en la remoción de algunos de los elementos que impedían la participación ciudadana, Martínez (1996) y Ziccardi (1998) plantean igualmente que estos cambios formaron parte de la estrategia del sistema

[7]Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Artículos 35, 124 y 129 al 137) (1995) México: Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en Ziccardi, Alicia, "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal" en Universidad de México, núm. 595, vol. 55. México: 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto, p. 50.

político para legitimar el control del gobierno capitalino en manos del Presidente de la República; situación que para entonces era fuertemente cuestionada, pues a pesar del evidente descrédito electoral del partido oficial en el DF, el rumbo jurídico y administrativo de la ciudad permanecía en manos de su principal dirigente: el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, con respecto a las repercusiones que esta reforma tuvo en el modelo de participación ciudadana experimentado a partir de 1995, los resultados tampoco fueron nada satisfactorios. Si bien se suprimió formalmente al inoperante Consejo Consultivo de la Ciudad de México, así como las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, la conformación y elección final de los nuevos Consejos Ciudadanos no cumplió con su propósito.[8]

Además de la poca legitimidad con la que nació este modelo de participación ciudadana, la creación de los Consejos Ciudadanos no obtuvo los resultados que de ellos se esperaban. Las posibilidades de acción de estos órganos ciudadanos no sólo quedaron supeditadas al control del PRI, sino que además, en la práctica se disminuyó el alcance de sus funciones, pues para cumplir con las importantes potestades que la ley les otorgaba (aprobar el POA y el Programa de Desarrollo Urbano, por ejemplo), los consejeros electos requerían contar con conocimientos técnicos que muchas veces no poseían.[9]

2.3 La Reforma de 1996

A diferencia de las reformas anteriores, la reforma política del 1996 sí logró modificar sustancialmente la estructura jurídico–política del DF. En primer lugar, el gobierno capitalino ya no dependería exclusivamente de los poderes federales, sino que su conducción y organización, desde entonces, sería una competencia de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

---

[8] Peschard, Jacqueline. 1997 "La reforma política del Distrito Federal después de 1994" en: Álvarez E., Lucía. (coord.), "Participación y democracia en la ciudad de México". México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 224.

[9] Vicente Villamar Calderón (1998), "Participación ciudadana y corporativismo" en Carlos Martínez Assad (coord.), La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal. México: Unidad Obrera y Socialista, pp. 90

En segundo lugar, a partir de 1997, el jefe de Gobierno del DF sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo. Es decir, a partir de 1997, el titular del Ejecutivo local ya no dependería del Presidente de la República, sino que tendría su propia base de legitimación popular (Ziccardi, 2000, p.50).

En resumen, se podría decir que con la reforma política de 1996, se modificó la naturaleza jurídico–política del DF, con lo cual se restituyeron los derechos políticos de los capitalinos para elegir a sus gobernantes y las autoridades adquirieron una nueva legitimidad, pero se dejaron pendientes los mecanismos o las fórmulas adecuadas para sustituir al modelo de participación ciudadana anulado.

Así pues, en 1996 fue reformado el Estatuto de Gobierno, gracias a ello la población podría elegir de manera directa a su propio Jefe de Gobierno a partir de 1997, además de acercar a los ciudadanos al ejercicio de la democracia participativa, dicha reforma también conllevó el atributo de tener efecto casi inmediato, a diferencia de reformas anteriores que habían entrado en vigor varios años luego de haber sido oficializadas. No obstante, las elecciones para delegados serían posibles hasta el año 2000, así como también se descentralizarían los recursos de los que las administraciones delegacionales dispondrían para ejercer su gobierno.

Era notorio, sin embargo, que el proceso de democratización en el Distrito Federal estaba incompleto, ya que no se tomaban en cuenta necesidades que eran fundamentales para permitir que la entidad tuviera oportunidad de contar con la misma autonomía ostentada por los 31 estados restantes. Entre dichas necesidades, se encontraba la atribución que requería la Asamblea Legislativa para poder controlar y disponer del presupuesto de la ciudad, también se tuvo la intención de elaborar una constitución local que delimitara la dinámica normativa que habrían de seguir ciudadanos e instituciones respetando, basada, por supuesto en la Constitución federal, pero adecuando ciertas leyes a la realidad capitalina.

En noviembre de 1998, con un jefe de Gobierno y un órgano legislativo en manos de la oposición, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98) y se sustituyó formalmente a la LPCDF vigente desde junio de 1995. La nueva ley, que entró en vigor a partir de 1998, tenía

"por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México"[10]; por tanto, se establecía a los Comités Vecinales como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, la nueva estructura de representación ciudadana con la que se habría de sustituir tanto a los Consejos Ciudadanos, como a su ya obsoleta estructura vecinal (Juntas de Vecinos, Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes).

De acuerdo con dicha ley, los Comités Vecinales serían los nuevos órganos de representación ciudadana —constituidos formalmente por elección libre, secreta y directa en cada colonia, barrio o unidad habitacional—, cuya función principal consistiría en relacionar a los habitantes del entorno en que hubieran sido electos con los órganos político–administrativos de sus respectivas demarcaciones territoriales, teniendo por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos político–administrativos.[11] Actualmente la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998 se encuentra en revisión y dichas instancias vecinales han dejado de ser válidas formalmente, es decir, de acuerdo con la ley, han completado su periodo de gestión, por lo que en el último trimestre de 2010 se pretende efectuar la elección de los nuevos Comités Ciudadanos.

Por todo lo anterior, no sería sensato afirmar que, durante 70 años de historia de participación ciudadana, únicamente se haya constituido una serie de prácticas, percepciones y códigos desfavorables a su impulso y consolidación. Definitivamente, la transformación de los procesos jurídicos, legales y políticos que dieron forma a los actuales instrumentos institucionales de participación ciudadana del Distrito Federal y la próxima creación de nuevas instancias de representación políticas y ciudadanas, son muestras palpables de la democratización de la estructura gubernamental, de la conformación de un

---

[10] Ley de Participación Ciudadana (LPCDF98). México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998, Art. 1.

[11] Ley de Participación Ciudadana (LPCDF98). México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998, Art. 80.

marco institucional con mayores posibilidades de interacción e interlocución entre el gobierno y los habitantes del Distrito Federal, y en este sentido, de la construcción de una nueva cultura política en la Ciudad de México.

2.4 El año 1997: enclave democrático

Ciudadanos de segundo orden: fue una definición que desde 1928 estigmatizó a los habitantes del Distrito Federal hasta la segunda mitad de los años noventa. A pesar de la percepción que los mexicanos del resto del país tenían acerca de los capitalinos, que eran quienes recibían de manera preferente los beneficios de la infraestructura urbana y los presupuestos de bienes y servicios promovidos por el gobierno federal para establecer en el territorio del DF la sede de sus tres poderes, los habitantes de la ciudad capital también fueron restringidos en sus derechos democráticos al no poder elegir a su propio gobierno local. La figura de Regente, designado por el Presidente de la República, no tuvo las atribuciones necesarias para promover el correcto desarrollo del Distrito Federal desde sus pobladores, ya que ellos no eran quienes lo legitimaban. Esto influyó en gran medida para que los problemas que la ciudad enfrentaba desde el primer tercio del siglo XX fueran acrecentándose en lugar de disminuir; la sobrepoblación, la desigual repartición de la riqueza y el corporativismo tuvieron un devastador auge que aún en nuestros días muestra consecuencias. Con los espacios de participación ciudadana restringidos, a la población defeña le quedaba poco margen de maniobra para enfrentar la compleja realidad que la desorganización estructural del Departamento del Distrito Federal no pudo resarcir de manera eficaz.

Sin embargo, gracias a las reformas de 1996, que modificaban el Código Federal de Instituciones y Procedimientos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería elegido mediante el voto ciudadano directo a partir de 1997. El proceso para la democratización real del DF comenzaba y con ello surgían nuevos bríos de gobernabilidad para la ciudad.

En un contexto agitado, se condujeron las campañas políticas para la elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, en la cual, los tres candidatos mejor posicionados eran Carlos Castillo Peraza (PAN), Cuauhtémoc

Cárdenas (PRD), y Alfredo del Mazo (PRI), se disputarían dicho cargo que por primera vez se definiría a través del voto directo de los habitantes de la Ciudad de México. Si bien, en los primeros meses de 1997 las encuestas no daban una preferencia clara entre los candidatos del PAN y PRD, era notorio que el candidato del PRI no tendría mucha posibilidad de conseguir una victoria. En ese contexto, y con un repunte en las preferencias hacia el PRD debido al debate que Cuauhtémoc Cárdenas sostuvo a través de los medios de comunicación sólo con el candidato del PRI (tercer lugar en las preferencias, luego llegaría al segundo), el gobierno de la Federación, encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo, comenzó una campaña de favoritismo hacia el candidato de su partido, aunada a una serie de controversias con que se trató de minar el camino de Cárdenas hacia la Jefatura de Gobierno. Incluso Antonio del Valle, quien era presidente de la Asociación Nacional de Banqueros, criticó fuertemente la política económica que Cárdenas promovía en su campaña. No obstante, al surgir otras críticas hechas por personalidades empresariales ajenas a las campañas, y que podrían influir en el resultado de las elecciones, el presidente de Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, invitó a Antonio del Valle a mantener un debate abierto en torno al tema económico, aunque dicho acontecimiento no ocurrió, el accionar del presidente del PRD fue suficiente para detener en buena medida la escalada de ataques que fuera de la esfera propiamente ciudadana recibía el candidato de su partido.

No fue una sorpresa que la población del DF perteneciente a los sectores más desprotegidos, tuviera la intención de votar por el candidato que ofrecía canales alternos a los propuestos por los partidos de derecha, que intentaban mantener a la ciudad y sus dinámicas bajo los sistemas de gobierno conservadores. Los ahora ciudadanos, decidieron, con un apabullante margen de diferencia, que el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal democráticamente electo sería Cuauhtémoc Cárdenas. Además el primer gobierno de izquierda podría celebrar, en estas mismas elecciones, la consecución de 38 de los 40 lugares de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa y también 29 de las 30 diputaciones federales. Sin embargo, darle continuidad al proceso de democratización en el DF no sería fácil, y tampoco lo sería solucionar los problemas que desde 1928 arrastraba la ciudad.

2.5 Resultado de la Interacción entre Estado y Sociedad en el ejercicio de la participación ciudadana

Con la supresión del régimen municipal en 1928, el gobierno de la ciudad capital, bajo la responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, no sólo impulsó la creación de un sistema autoritario y centralista, sino que a la vez instauró una serie de dispositivos de corte patrimonialista que fomentaron la *deificación* de la figura presidencial y la sistemática desacreditación de la acción ciudadana como mecanismo relevante para la definición y toma de decisiones con carácter público.

Debido a la centralidad del Ejecutivo en el ejercicio gubernamental del DF, y el control de instancias de representación ciudadana, se fue dando paso a la conformación de una cultura política que determinó perfectamente normal que una persona, el presidente, decida por todos.

En esta forma, en la que se observa la interacción entre Estado y la Sociedad en el ejercicio ciudadano, simbólicamente fue visible el poder y la centralidad del presidencialismo mexicano. Esto es, la forma de gobierno que, de acuerdo con la LODFTF de 1928, adquirió la Ciudad de México, no sólo transgredió los derechos políticos de sus habitantes y despolitizó la vida política del DF, sino que fundó un sistema donde el Presidente de la República tenía, por llamarle de alguna manera, atribuciones supremas, transformándose en el inicio y fin de toda acción política y de las decisiones sobre el quehacer público; reforzando el arraigo de una cultura presidencialista en donde la acción de la sociedad civil, la participación individual o colectiva, y cualquier otra movilización social o política "autónoma", —que no deviniera del poder presidencial y su sistema– , sería desdeñada desde el supuesto de que quien tenía la razón es el presidente.

En pocas palabras, los procesos de interacción impuestos, demostraron la importancia de la participación y/o el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas que en muchas ocasiones fueron coartados. Esta forma que permaneció durante muchos años en el gobierno de la Ciudad, en conjunto con el comportamiento "clientelar o corporativo" de la población en general,

alimentó la cultura presidencialista y fue configurando un comportamiento ciudadano al que realmente no le importaba lo que ocurría en su ciudad.

El CCCM, los CCD, así como las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana (e incluso la figura de los Consejos Ciudadanos), se constituyeron en órganos de legitimación de las decisiones gubernamentales y no en espacios para la representación de los intereses y demandas ciudadanas. Esto es, mediante dichas instancias sólo se fundaron formas de participación controladas por las estructuras gubernamentales, directamente relacionadas con el partido en el poder.

El marco corporativo mediante el cual se interrelacionaban autoridades y los grupos organizados, no sólo permitió el control político de los problemas y demandas sociales, es decir, no sólo aseguró la legitimidad y estabilidad del gobierno capitalino por varias décadas, sino que también conformó ciertas percepciones y prácticas que desde entonces y hasta ahora, han incidido en la orientación de la acción política en el Distrito Federal. De aquí que la apatía, el desinterés o la pasividad ciudadana por un lado, y las prácticas corporativistas y clientelares por otro, expliquen el desdén por participar en la construcción de la ciudadanía. Con ello, muchos habitantes de la ciudad percibían la participación ciudadana como un mero recurso instrumental, carente de todo significado político y ajeno al quehacer ciudadano en lo referente a la elaboración, construcción y diseño de políticas públicas.

2.6 A partir del 2000

Al llegar al nuevo siglo, los debates acerca de cómo podría reformarse la situación jurídica del Distrito Federal continuaban. La necesidad para elaborar una Constitución local que ilustrara las normativas para la actuación de ciudadanos e instituciones se convirtió en un tema central luego de dos elecciones ganadas en la entidad por partidos de izquierda. Ha habido diversas interrogantes relativas a la toma de espacios públicos y en sentido de la toma de decisiones y respeto a la autonomía y soberanía del territorio capitalino. De esta forma, y con la intención de debatir acerca de las cuestiones mencionadas, el 8 y 9 del año 2001 se llevó a cabo el coloquio llamado *La*

Ciudad de México: Participación y Espacio Público, en la Universidad de la Ciudad de México, donde expertos en materias urbanas, de desarrollo social de políticas públicas y por supuesto, de participación ciudadana se reunieron con representantes del gobierno local para discutir y presentar propuestas en función de la realidad que se vive en la capital del país. Uno de los asuntos principales que se retomaron, fue el relativo a la participación social, como modo práctico de la participación ciudadana, a través del cual la ciudadanía, organizada en grupos representativos no oficiales toma en sus propias manos la responsabilidad de suministrar servicios a su localidad; esto invita a pensar que el siguiente paso en torno a dicha práctica ciudadana sería la oficialización y registro de sus agrupaciones, sin embargo, esto conllevaría un segundo efecto que desde años antes persigue a las asociaciones sociales: las agrupaciones tienden a ser cooptadas por partidos políticos para generar sistemas clientelares. Pero las organizaciones ciudadanas también siguen siendo un ejemplo real de la ampliación en torno a la participación ciudadana que la misma población ha tenido que hacer en cuanto a sus atribuciones para construir bienestar.

Uno de los puntos en los que el gobierno local ha centrado sus esfuerzos, es que tiene que ver con el rescate de los espacios públicos, mismos que fueron relegados en décadas pasadas, propiciando un abandono por parte de la población, que percibía ese primer vínculo que debía, supuestamente, unir la esfera gubernamental con la esfera de lo público. Los programas de rescate y restauración de espacios físicos ha sido un factor fundamental para visualizar el panorama que tienen los ciudadanos respecto con su facultad de tomar un espacio en el terreno social, aceptando como propias las instalaciones de escuelas, parques, sedes delegacionales, oficinas de administración local, etc., y ya no como espacios pertenecientes a los representantes del gobierno en turno. Para lograr esto, fue necesario que la población tuviera plena conciencia de la importancia de su actuar democrático, recibiendo información desde la propia administración local.

En el nuevo siglo, un programa resalta de entre todos los que promueven la participación ciudadana en el Distrito Federal. Se trata de la experiencia que en 2001 se desarrolló en la delegación Tlalpan, y que tenía como línea de funcionamiento un ejercicio de acción basada en *presupuesto participativo*,

encaminando a la administración de dicha demarcación hacia un sistema de transparencia y rendición de cuentas. Se conformaron Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obra, encargadas de revisar la actuación de los servidores públicos y empleados de la delegación.

Para llevar a cabo el programa basado en el presupuesto participativo, fue necesario que la administración delegacional implementara un proceso informativo, sobre la manera en que funcionaría el ejercicio público, respecto de las obras que habrían de realizarse en cada una de las cinco zonas que conforman la demarcación. Para difundir el programa, se tomó en cuenta la diferencia entre los niveles de participación que cada bloque poblacional había tenido hasta el momento, ya que en las zonas populares, era común que la gente se organizara sin el apoyo constante de la administración oficial, mientras que parte los habitantes de las zonas residenciales, cercanas al centro de la delegación, tenían una percepción mayor en torno a obras concretas y servicios recibidos por parte del gobierno local; además se tomó en cuenta a las organizaciones y asociaciones ciudadanas acostumbradas a la cercanía con las autoridades. Esta diferenciación de bloques fue importante, ya que en la siguiente etapa, los ciudadanos que atendieron el llamado de las autoridades recibieron cursos y capacitaciones, útiles y necesarios para desempeñar una serie de funciones que iban desde la revisoría de obras públicas, hasta la presentación de propuestas oficiales para llevar a cabo las obras que las diversas zonas de la delegación requerían. Las propuestas eran revisadas y se descartaban aquellas que no cumplieran la formalidad correspondiente, las restantes se confrontaban para decidir la viabilidad de cada una respecto de factores como los presupuestales, los jurídicos, la prioridad de la obra para la ciudadanía, los tiempos de rezago, etc. Luego de hacer un filtro de las propuestas ciudadanas recibidas, la administración delegacional sometía las propuestas consideradas más necesarias y viables al escrutinio de la población, esto para decidir cuáles habrían de realizarse.

Uno de los frutos principales que se obtuvieron con los programas desprendidos de este primigenio, fue la educación política que de manera directa recibieron los ciudadanos que desempeñaban alguna función como revisores, ya que la administración delegacional los acercó de manera práctica al ejercicio del poder en un entorno real.

También quedó de manifiesto que la participación ciudadana, en la experiencia de la Delegación Tlalpan, convirtió a la ciudadanía en la encargada de resolver sus propias necesidades con uso del poder público; y a la administración delegacional en 'pública', trabajando para el beneficio de la población en general.

Sin embargo, el programa *Hacia un Presupuesto Participativo,* enfrentó limitaciones para continuar su implementación, entre los más importantes puede señalarse el poco tiempo con que cuenta la administración delegacional para organizarse; de igual manera influyó que el programa no llegó a institucionalizarse y ha quedado sólo como una experiencia que acercó a los habitantes de una delegación a ejercer su ciudadanía activamente.

Capítulo 3. Participación Ciudadana en las dinámicas sociales cotidianas del Distrito Federal

3.1 El Distrito Federal como aparato de inclusión

La sociedad defeña se ha caracterizado por ser inclusiva. A lo largo del siglo XX, la migración hacia la ciudad capital fue fundamental para la activación económica del territorio; fue por ello que desde inicios del siglo pasado, los representantes locales del Estado tuvieron en cuenta la integración activa de las personas que se avecindaban luego de haber dejado sus estados natales. La facultad de inclusión, que se motiva desde la propia población, no se ha detenido desde entonces, y su reglamentación institucional se ha ido adecuando para cumplir con las exigencias de la sociedad que se mantiene en constante cambio. Además, las asociaciones civiles también juegan un papel importante en este sentido; no es extraño encontrar asociaciones enfocadas a apoyar a grupos de indígenas que llegan de otros estados, como Puebla, Oaxaca y el Estado de México. Otro ejemplo de las adecuaciones perceptibles que han tenido lugar en la capital, se encuentra en los servicios de transporte público y otros medios de comunicación, donde se ha cumplido con ciertos requerimientos para que personas con discapacidades físicas puedan hacer uso de esos servicios; también hay asociaciones que promueven la libertad de género para grupos de diversidad sexual, mismos que hallan en el Distrito Federal un ambiente de tolerancia y respeto, a diferencia de otros estados de la República Mexicana.

En la Ciudad de México conviven diferentes tipos de sociedad. Como en el resto del país, las diferencias sociales son claramente observables, y existen zonas en que las condiciones económicas de unos y otros pueden resultar impactantemente dispares según la percepción de quien mire. Aún así, hay espacios donde habitantes de diversos puntos y de diferentes procedencias, conviven y desarrollan sus actividades en un ambiente de normalidad. Espacios tales como universidades públicas, centros deportivos, culturales etc., se han convertido en foros donde las diferencias se hacen notorias porque no

dividen, sino que enriquecen, aunque en otras situaciones ocurra lo contrario. Esto ha influido notablemente en los puntos de vista que los habitantes de otros estados tienen acerca de la ciudad capital, principalmente en habitantes de los municipios que conforman, junto con las dieciséis delegaciones políticas, la denominada *zona metropolitana del Valle de México*, y de la cual forman parte 59 municipios del Estado de México y uno más del estado de Hidalgo. Dichos factores han dado lugar a un fenómeno poblacional en el que los habitantes de las zonas estatales que rodean al Distrito Federal, han formado un cinturón territorial alrededor del límite político de la capital federal, para tener un acercamiento a los servicios y garantías que no pueden obtener del gobierno central de sus estados al ser territorios relativamente alejados, y que sin embargo pueden conseguir en la Ciudad de México, tales como servicio médico de urgencias, empleo, educación de calidad, etc. Este fenómeno de *metropolización*, se refleja también en las estadísticas y gráficas poblacionales, en las que no se toma en cuenta sólo a los habitantes que residen dentro de las dieciséis delegaciones políticas, sino también a los pobladores de los municipios cercanos que llevan a cabo alguna actividad económica, educativa o social dentro de la ciudad capital.

Dentro de la sociedad, los aportes de las personas que diariamente llevan a cabo sus actividades en la ciudad, han sido valorados y aprovechados. En este punto, no es extraño darse cuenta de que los ciudadanos de la capital han logrado, en relativamente pocos años, la recuperación de cierto poder sobre su propio gobierno y sobre las formas que para gobernar tienen las administraciones públicas. Han recuperado ciertas libertades relativas que resultarían casi impensables para poner en práctica en otros estados de la república y que sin embargo tienen o han tenido lugar en la capital.

3.2 La *Descentralización* del poder como punto de partida de la gobernabilidad (Antecedentes regionales)

La gobernabilidad como elemento de desarrollo democrático tiene un joven origen, puesto que, desde la época de la conquista y hasta pasados los movimientos independentistas, los Estados de América Latina han estado

sujetos a procesos de gobiernos centralizados, los cuales redujeron al máximo la participación de la ciudadanía en el ejercicio gubernamental y no fue hasta la década de los 80s que se apreciaron diferentes propuestas de descentralización estatal, dando lugar a una participación ciudadana en ámbitos que anteriormente eran casi prohibidos. A continuación, como punto de partida, se presenta una breve descripción de esos fenómenos, en cinco Estados Nacionales que caracterizaron las formas de gobierno existentes.

Las reformas de descentralización en América Latina incidieron en dos vertientes significativas: por una parte en el rol de los gobiernos locales y regionales, y por otra se observa que han afectado la gobernabilidad democrática. Es conveniente aclarar que la descentralización no es nueva en América Latina, y ante esta situación, los países de la región se observan con un legado dual respecto de la centralización de las instituciones políticas: por un lado, el gobierno español durante la época de la colonia; y por otro, fuertes identidades regionales. Al analizar dicho periodo se aprecia un estado centralista en el cual se concentraba todo el poder, y que toleraba un régimen autoritario y excluyente.

El proceso de descentralización podía generar dos situaciones; la primera consistía en hacer al Estado más accesible para los ciudadanos promedio y asegurar un contrapeso ante el abuso de poder de los líderes nacionales; la segunda posibilidad estaba en generar eficiencia respecto de los servicios de gobierno, haciéndolos más adecuados a las demandas de los ciudadanos. De ésta manera, es posible afirmar que la descentralización modificó la gobernabilidad democrática si es valorada en dos dimensiones: ¿qué tanto se redistribuyó el poder al interior del Estado?, y ¿qué tanto se había redistribuido el poder entre el Estado y los ciudadanos?

Para contestar estas preguntas, se presenta un análisis de los procesos de descentralización más importantes, los cuales, se estiman fuertemente correlacionados con procesos previos de la misma índole. Los países analizados cuentan con largas historias de centralización. Cabe señalar que los efectos de la descentralización han ampliado espacios para la competencia electoral, concibiendo importantes experiencias de innovación democrática. No obstante, se ha reafirmado y reavivado el autoritarismo local y regional de las

estructuras de poder, por lo que el éxito de la descentralización está supeditado al contexto histórico y político de cada lugar.

Como se dijo antes, la centralización en América Latina tiene origen con las conquistas españolas y portuguesas respectivamente. El sistema colonial contaba con instituciones que centralizaban el poder, creando las bases para los sistemas de gobierno postcoloniales. El legado colonial en América Latina instaló élites regionales; control económico y político. En ese sentido, se observó el proceso de la formación del Estado que sería integrado, en el ámbito de la participación política, por élites nacionales, las cuales crearon una relación simbiótica con los Estados Latinoamericanos. Entre ellos se encuentran Argentina y Brasil, catalogados como Estados Federales. Argentina presentó periodos de gran y menor centralización. Por su parte, Brasil se mostró como un imperio altamente centralizado, y cabe señalar que en 1890 fue considerado la primera república, aunque también se caracterizó por un periodo de dictadura militar.

Otros Estados federales que habían sido completamente centralizados fueron Venezuela y México. Venezuela contó con un proceso de recentralización. Los ingresos por la extracción de petróleo otorgaron la autonomía del Estado, en relación con las élites regionales. A través de los partidos políticos se logró sentar las bases del poder a nivel regional, para que después fuera monopolizado.

México vino a ser el país más centralizado; después de la Revolución Mexicana, y con la fundación del Partido Revolucionario Institucional, dio inicio un largo estadio de centralización. Dicho partido político, denominado como “el partido en el poder”, no fue totalmente exitoso al tratar de erradicar el poder de los dirigentes locales, sin embargo, se instituyó como un Estado corporativo, dejando la lucha política en el ámbito local; estas características tuvieron significados culturales y dieron forma a la organización social que prevalece actualmente en México.

Por último se encuentra Guatemala, definida como un Estado unitario, caracterizada por una simbiosis con las elites regionales. En este país se instaló un proceso militar y paramilitar por el control del campo.

Esta breve descripción, ofrece un panorama de cómo la centralización del poder fue la primera forma de organización regional, y con el paso del tiempo,

las reformas descentralizadoras, como ya se dijo, permitieron avances significativos en la relación Estado-Ciudadanía.

Actualmente prevalecen estructuras institucionales altamente centralizadas, y se observa una relativa autonomía de las élites regionales, de la misma forma se aprecia un fuerte sentimiento de identidad nacional; sin embargo, la centralización, en el contexto del autoritarismo, limita la expresión de la identidad étnica, y la inversión de recursos públicos regularmente está concentrada en las capitales o mayoritariamente en las ciudades; el sector social más desprotegido está marginado del proceso de la toma de decisiones respecto de las acciones de gobierno.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible afirmar que la centralización del poder en manos del Estado dificulta, incluso priva, a la ciudadanía de ejercer sus derechos, y la defensa de los mismos aún no es prioridad en muchos casos para los diferentes gobiernos locales, regionales y nacionales; consecuentemente debilitan las reformas descentralizadoras, necesarias para un mejor desarrollo de los países de América Latina.

La información anterior, ofrece una visión concreta de la dificultad para establecer instrumentos participativos democráticos, no obstante, con el transcurrir de los años y gracias a diferentes reformas en los asuntos de gobierno, se observan factores fundamentales que podrían generar un adecuado desarrollo de los procesos de gobierno. La ciudadanía exige que dichos procesos sean democráticos, donde los gobiernos locales, como entidades base para la instalación y transformación de los Estados nacionales, sean reconocidos y funcionen como un auténtico y autónomo gobierno que ejerza sus funciones sin parecer un aparato administrativo (Ziccardi, 1998, p.20).

En diferentes autores se encuentra la definición de *gobernabilidad*, la cual está relacionada con otro concepto: el de *governance,*

> ...que alude a la capacidad de gobernar, dicho factor suele evaluarse a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con que debe operar la administración pública (...) La *gobernabilidad*, refiere, en cambio, a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio (...) incorporando todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de

participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales. (Ziccardi, 1998, p.20).

En ese sentido, Norbert Lechner afirma que para conducir efectivamente los procesos sociales, las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos, son mecanismos de conducción política. Ante los procesos no adecuados que provocan efectos negativos, es decir, *ingobernabilidad*, dichas *capacidades* serán elementos de cohesión en la relación Estado-Ciudadanía.

Entonces, la gobernabilidad toma un carácter de requisito para el buen funcionamiento de los Estados nacionales, como el eje rector de las relaciones sociopolíticas, abriendo ventanas de oportunidad ante las inconsistencias de cada gobierno, requiriendo de la participación ciudadana para consolidar de forma adecuada el binomio Estado-Ciudadanía. En este contexto, es menester promover la gobernabilidad democrática mediante el reconocimiento del papel de estos dos actores, como lo establece Andreas Schedler en términos de rendición de cuentas (como una obligación): "Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros..."[12], por lo que ambas partes deberán cumplir con funciones perfectamente definidas, basadas en la responsabilidad, respecto a la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

No obstante, en el contexto actual, es difícil y para la práctica inmediata innecesario definir si la relación Estado-Ciudadanía ha sido lo suficientemente positiva para establecer condiciones de gobernabilidad. Y es precisamente en el terreno de las necesidades, donde surge uno de los factores fundamentales que podría explicar la posible disfunción entre las dos principales entidades participativas del gobierno: Estado y Ciudadanía.

3.3 Desconfianza hacia los mecanismos institucionalizados

Los instrumentos institucionalizados, que los habitantes del Distrito Federal tienen a su disposición para ejercer su derecho a expresarse, vetar o permitir actos y decisiones de figuras representativas, no han tenido la confianza

[12] Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, IFAI, p. 11

suficiente de parte de los gobernados debido a la politización que los partidos han hecho de dichos instrumentos. Esto ha repercutido en la credibilidad que las instituciones ya no ostentan de manera clara para con los habitantes de la ciudad, quienes han hecho esfuerzos para reestructurar las formas en que los gobernantes ejercen el poder. La situación llegó a un punto importante que Ziccardi, (1998) ilustra de la siguiente manera:

> La descentralización, aunque no ausente del discurso gubernamental, se reinscribió en el interior de las políticas de reforma del Estado. Como parte de las mismas, se trató de neutralizar el intermediarismo (particularmente sindical) y se reestructuraron las políticas sociales de corte corporativo, que habían prevalecido durante varias décadas. Esta acción también tuvo importantes efectos sobre el gobierno y la administración urbana (p.49).

Es por ello, que los pobladores han recurrido a la formación de grupos encargados cada uno de desempeñar una actividad en beneficio de la sociedad. Así, podemos encontrar ejemplos de escuelas conformadas a partir de iniciativas de padres de familia, servicios de limpia y brigadas de mantenimiento que también se conforman por mera necesidad, sin esperar a que el departamento institucional formal decida entrar en acción. Esto quiere decir, que la ciudadanía ha tomado la acción en sus manos, a pesar de que los habitantes de la ciudad tienen el legítimo derecho de solicitar y recibir informes acerca de las obras y procedimientos que por parte de los representantes del Estado se llevan a cabo en su localidad, así como también están habilitados por la ley para evaluar los actuares y servicios llevados a cabo.

Al seguir la población un camino alterno del marcado por las instituciones, se han logrado ciertos cambios que podrían llevar a la consecución de la plena ciudadanía, entendida como la *posibilidad de que cada habitante tenga acceso a los derechos y garantías individuales básicos para construir una sociedad igualitaria en todos los sentidos*. Sería lo más fácil pensar que las leyes otorgan dichas garantías a los habitantes del país, pero la realidad evidencia no sólo la diferenciación que hay en torno a la repartición de la riqueza del país a nivel de clases, y de lo cual el Distrito Federal no está exento, sino también, hemos de referir las diferencias en torno a las decisiones políticas, donde la centralización del poder por parte de los partidos políticos e instituciones ha fomentado, sobre

todo en la capital del país, la creación de asociaciones civiles que tomen en sus manos las responsabilidades que el Estado es incapaz de atender.

Los grupos ciudadanos organizados surgen entonces como una vía alterna a la institucionalidad participativa, promoviendo una *participación social*, más enfocada a la solución inmediata de problemas que al ejercicio de elegir representantes. Lucía Álvarez Enríquez sintetiza la función de este concepto:

> ...es posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación como actividad: la participación social enunciaría la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación (...) en el caso de la participación social, se supone que los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales.[13]

Las organizaciones sociales civiles no son el objeto de estudio de este trabajo, sin embargo, describir sus funciones resulta necesario para diferenciar los conceptos *participación social* y *participación ciudadana,* y también para señalar cuál de los dos actos participativos tendría mayor acercamiento hacia la democracia.

Las asociaciones civiles aportan servicios de alta calidad y bajo costo para grupos específicos que podrían ser considerados como vulnerables. Existen asociaciones, de entre las más de seiscientas registradas como tales en el Distrito Federal, que incluso brindan mejores servicios que los ofrecidos por el Estado, aunque su existencia no les quita la facultad de participación, como menciona Lucía Álvarez:

> ...la condición de autonomía no excluye a estas organizaciones del fenómeno de participación –en tanto que a partir de ella se interpela con frecuencia al Estado, y en tanto que su propia experiencia organizativa y "autoparticipativa" constituye espacios alternativos de incidencia y participación en el ámbito público-, de manera tal que toman parte en la regulación de la relación Estado-sociedad. [14]

---

[13] Álvarez E., Lucía, "Introducción General" en: Álvarez E., Lucía. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México.* México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 31.

[14] Álvarez E., Lucía, "Introducción General" en: Álvarez E., Lucía. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México.* México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 32.

Mediante las organizaciones sociales, los habitantes de la ciudad han podido recibir apoyo o incluso solución a sus problemas. Existen numerosas sociedades civiles en el Distrito Federal, y gracias a ellas, la población ha podido tomar o incluso crear espacios de vital importancia para el buen funcionamiento social. Entre dichos espacios, están aquéllos que se encargan de difundir la cultura, brindar servicios médicos, ofrecer talleres y cursos, etc. De esta forma, no es extraño que se conformen colectivos que diseñan y echan a andar proyectos sin apoyarse en figuras institucionales, o por lo menos no en el proceso de concepción de dichos proyectos, y otorgan mayor importancia a los recursos humanos y de conocimiento en la etapa creativa. Respecto a esto, y en comparación con otras entidades federativas, en el Distrito Federal existen diversos tipos de organizaciones, dedicadas a incontables actividades que van desde la intención de recuperar el valor del conocimiento, aunque éste no sea del todo producto de una educación institucionalizada, Ziccardi, (1998) menciona:

> Sólo algunos proyectos atraviesan la vía de la planeación y programación institucionalizadas (ejemplo: mercados, centros sociales); por el contrario, existe una alta cuota de improvisación, ineficiencia e inclusive discrecionalidad para decidir prioridades y tipos de obras (...) Esto no es sólo producto de la escasez de recursos técnicos y financieros sino de la limitada responsabilidad social que ejercen quienes gobiernan que, por un lado, sólo rinden cuentas de sus actos de manera burocrática (p.196).

En las zonas populares, que son los territorios en que difícilmente se llevan a cabo trabajos de remodelación, mantenimiento, etc., por parte del gobierno local, las condiciones económicas resultan insuficientes de manera notable, acerca de esto, Ziccardi, (1998) se sitúa en la delegación más grande del Distrito Federal (Iztapalapa), y comenta:

> A principios de la década de los noventa el 66.77 por ciento de a población ocupada percibía un ingreso menor de dos salarios mínimos, indicador de las condiciones de vida paupérrimas en que viven las familias (...) y que exige una acción estatal de tipo social compensatoria, la cual debiera estar a cargo del gobierno local, en tanto autoridad más próxima a la ciudadanía. En los hechos (...) los recursos destinados a la acción social son extremadamente restringidos (p.172).

Si bien las asociaciones civiles han conseguido paliar, hasta cierto punto, las carencias inmediatas y a mediano plazo de una parte de la población del Distrito Federal, no son ellas las responsables de la deficiencia que las administraciones puedan mostrar debido a su inoperancia para resolver los problemas de la población. Son, sin embargo, entidades mucho más cercanas, en muchos sentidos, para la población que atienden. Y aunque sus funciones resultan altamente beneficiosas para la comunidad citadina, están todavía muy lejos de poder solucionar las limitaciones que enfrenta la población. La mayoría de las asociaciones civiles han ejemplificado que el principio fundamental para la resolución de problemas es la voluntad, y debe priorizarse sobre el presupuesto y la tramitología burocrática.

3.4 Partidos políticos: ¿el obstáculo principal para llegar a la democracia ciudadana?

Mucho se ha hablado del papel que los partidos políticos juegan dentro del sistema político mexicano, y aunque no serán la base de estudio en este trabajo, es importante plantear el contexto en que funcionan, ya que es a partir de ellos que el poder de gobierno se divide.

En sus principios, los partidos fueron creados, como el término indica, como medios que evitaran el monopolio del poder político nacional, partiéndolo y repartiéndolo entre diferentes órganos representativos que sirvieran como contrapeso unos a otros, brindando a la sociedad la posibilidad de elegir a sus representantes. Sin embargo, desde mediados del siglo pasado hasta casi terminado este, fue un solo partido el que tuvo en sus manos la administración de país desde el ámbito federal, y como menciona Carlos Martínez Assad:

> La cultura clientelística fomentada por el PRI y, lamentablemente extendida a los otros partidos, se retroalimentó con la ocupación de ciertos puestos de importancia y de las plazas base, donde la sindicalización de personal sin calificación se convierte en un serio problema de falta de eficiencia en su desempeño (Ziccardi, 1998, p.13)

Esto brinda un esbozo de la manera en que ciertas organizaciones institucionalizadas operan al hacer uso del poder que los votantes les

confieren. Como ya se mencionó, durante varias décadas, el Distrito federal estuvo a cargo de la administración del Departamento de Distrito Federal, que era un órgano encabezado por la figura del Regente y manejado por el representante del Ejecutivo federal, y no fue sino hasta 1997, que la gente de la capital pudo elegir a su propio Jefe de Gobierno de entre alguno de los candidatos representantes de los partidos políticos.

Sin embargo, esto último seguiría sirviendo como ejemplificación de que la repartición del poder en el Distrito Federal podría no ser del todo efectiva, al existir una división de grupos que Roberto Morales Noble explica:

> En el marco de una cultura política heredada en la que el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y el abandono de derechos prevalecían, la población estuvo alejada de lo público como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales, de expertos o administradores. Este tipo de relación paternalista y excluyente organizaba en función de dádivas y favores que después se traducían en votos. [15]

Además, las condiciones de las dinámicas electorales, sólo permiten que los ciudadanos elijan entre uno u otro candidato avalado por algún partido, ya que según la ley, los candidatos con intenciones de ostentar algún cargo de representación, deberán presentar su candidatura a través de un partido previamente conformado y registrado ante el órgano electoral correspondiente, lo cual impide que cualquier ciudadano *de a pié* pueda ser representante de su propia sociedad. ¿Hasta dónde pueden ser entonces eficientes los gobiernos basados en representación política?, eso dependería de los criterios administrativos del partido político en el poder. Es decir, la sociedad en general quedaría supeditada a las decisiones tomadas por el gobernante en turno, sabiendo que los candidatos de cargos públicos de representación, representan a un partido y a quienes conforman la militancia del mismo antes que a una sociedad general. De ahí precisamente viene una de las principales características de las formas de gobierno imperantes, no sólo en una escala local refiriéndonos a las dieciséis delegaciones, sino también a niveles estatal y federal, dichas formas de gobierno están basadas en una inoperante *partidocracia*. Es decir, el poder que cada ciudadano detenta es, en términos

[15] Morales Noble, Roberto. "Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal" en Ziccardi Alicia. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* México: 2004, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 431.

de gobierno, solamente aquel que le permite elegir por qué partido o candidato votar, y al hacer uso de tal derecho, entrega también la responsabilidad de toma decisiones al partido político que votó, y de ahí que incluso los esfuerzos por involucrar a la sociedad en el terreno participativo, en el Distrito Federal, hayan tenido que venir desde convocatorias hechas por las administraciones de la jefatura de gobierno, en un ejercicio por devolverle poder de decisión directa al pueblo (por lo menos en algunos sentidos), para que éste determine qué dirección se debe tomar en lo respectivo a los asuntos de importancia dentro de la ciudad.

Desde el punto de vista partidista, pareciera que la participación ciudadana no fuera más que un medio de votación a través del cual se legitime la entrega del poder a uno u otro partido, es decir, los ciudadanos no cuentan con la posibilidad ni con los instrumentos adecuados para que sus propuestas se desarrollen y sean tomadas en cuenta, ya que las peticiones y propuestas formales deben siempre atravesar los filtros que las propias instituciones interponen, en principio para declarar si una propuesta cumple con la formalidad burocrática requerida o no, sin tomar en cuenta la sustancia que nutre lo señalado por un ciudadano o grupo de ciudadanos que son quienes mejor conocen los requerimientos de su localidad e incluso de su estado.

Respecto a las dinámicas de participación, a las cuales convocan las instancias representativas locales (jefatura de gobierno y órgano electoral), es necesario señalar que éstas son especial y rigurosamente vigiladas por los representantes de los partidos políticos, no desde un criterio que se enfoque al beneficio de la población general, sino tomando en cuenta los intereses del propio partido. Es el voto el derecho principal que los partidos defienden para cada ciudadano, ya que a partir de la ejecución del mismo, se desprenderá la repartición de poder ejecutivo que los órganos partidistas llevarán a cabo. Es importante señalar que en este sentido también se emplean ciertos métodos de diferenciación entre unos ciudadanos y otros, el principal criterio es el de la *credencialización*, es decir, aunque un individuo tenga legalmente la condición de ciudadano, no podrá ejercer su derecho al sufragio si no cumple con los términos y requisitos que le incluyan en el padrón electoral, por lo que su derecho a elegir representante podría ser coartado

Conclusiones

En la actualidad, es el Distrito Federal la entidad con mayor avance democrático dentro del territorio nacional. Luego de sólo dos elecciones para Jefe de Gobierno, la población de la cuidad capital ha dejado evidencia del valor otorgado al ejercicio del voto, aunque el sufragio no es el único instrumento de participación ciudadana con que cuentan los habitantes del DF, pero se ha convertido en el proceso que brinda a cada ciudadano la posibilidad de decidir directamente quiénes habrán de ser sus representantes en el aparato de gobierno. No obstante, hasta la fecha no se ha encontrado ningún órgano ciudadano, formal o informal, que pueda funcionar como contrapeso del poder de decisión que monopolizan los partidos políticos, y los instrumentos con que cuenta la población para tomar un papel participativo, siguen siendo insuficientes para resolver la condición que continúa coartando la oportunidad de conseguir un ciudadanía plena para los ciudadanos del DF, manteniéndolos aún sin ejercer todos sus derechos individuales y colectivos.

A pesar de ello, es posible señalar que en una década y media, en el Distrito Federal se han conseguido importantes avances en materia de participación, gracias a las convocatorias que desde la administración del gobierno local se han hecho para que la gente tenga algún acercamiento con los asuntos y cuestiones de mayor trascendencia referentes a la vida de la ciudad, o tal vez (mejor), porque la sociedad capitalina se ha dado cuenta de que el poder público se encuentra precisamente en el *espacio público*, y por ello ha encaminado sus esfuerzos a la recuperación de los espacios que antes estuvieron en manos de administraciones para las cuales, los problemas de la ciudad eran totalmente ajenos, instituciones que se ocuparon de enardecer el respeto por las leyes, olvidándose de respetar la soberanía y la libertad de cada ciudadano.

Más allá del avanzado proceso de democratización que continúa en el Distrito Federal, es importante señalar que muchos de los problemas, padecidos por sus habitantes, no pueden resolverse de manera tajante, ni mucho menos de forma inmediata o en el tiempo de ejercicio de una administración gubernamental a otra, ya que la complejidad de los problemas

que la ciudad atraviesa tiene raíces profundas; desde la época postrevolucionaria, las políticas que mantenían funcionando al Distrito Federal se mantuvieron bien alejadas del alcance de la población, por ello, para encontrar las soluciones de dichos problemas, es importante hacer un análisis que tome en cuenta la historia de la entidad desde principios del siglo XX, esto permitirá comprender de dónde han surgido las complicaciones en torno a la formulación de políticas públicas eficaces, o en su caso, a las razones que tuvo el Gobierno Federal para evitar la creación de esas políticas tan necesarias para la obtención de una ciudadanía completa para los habitantes de la ciudad. También es necesario crear nuevos instrumentos que acerquen aún más a la población a la toma de decisiones, ya que muchos intentos por consagrar un sistema participativo efectivo se han quedado sin ofrecer resultados positivos para la ciudadanía que se puedan percibir en un plano real.

Bibliografía

Álvarez, E., L. (1997). *Participación y democracia en la Ciudad de México.* México: La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Álvarez E., L. (1998). Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México. Acta Sociológica, (22). México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enero–abril.

Andreas, Schedler. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, IFAI.

Bassols, M., Corona, R. (1993, enero-marzo). Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF. *Ciudades* (13).

Castelazo, José R. (1992). *Ciudad de México: Reforma posible, escenarios en el porvenir*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Del Campo, S. (1987). Democracia. En Diccionario Unesco de Ciencias Sociales (Vol. I, pp. 396-399). España: Planeta-De Agostini.

Del Campo, S. (1987). Democracia. En Diccionario Unesco de Ciencias Sociales (Vol. II, pp. 647-650). España: Planeta-De Agostini.

González, C., P. (1967). *La Democracia en México*. México: Era, S. A.

Granados Chapa, M. (1997, junio 10). Capitalinos. *Reforma*, p. 9A.

Gutiérrez, S., S. (1996). Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978. *El Cotidiano*, (11). México, mayo–junio.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México: 1995, Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana. México: 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.

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

Mellado H., R. (2001). *La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés–UNAM.

Merino, M. (1995). La Participación Ciudadana en la Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.

Meyer, L. (1982, mayo 12). Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue. *Suplemento político-Uno más uno*, (67) p. 1.

Moctezuma, B., P. (1993). Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado. *El Cotidiano* (57). México: Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco, agosto–septiembre.

Morales Noble, R. (2004). *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal*. En Ziccardi, Alicia. (coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (p.431). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Peschard, Jacqueline. (1997). *La reforma política del Distrito Federal después de 1994*. En Lucía Álvarez E. (coord.), Participación y democracia en la ciudad de México (pp. 215-233). México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Tulchin, Joseph S. y Andrew Selee. (2004). Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (12). Woodrow Wilson Center Report on the Americas.

Villamar Calderón, V. (1998). *Participación ciudadana y corporativismo.* En Carlos Martínez A. (coord.), La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal. México: Unidad Obrera y Socialista.

Woldenberg, José. (1997). *La reforma política del Distrito Federal en 1993.* En Lucía Álvarez E. (coord.), Participación y democracia en la ciudad de México (pp. 179-194). México: La Jornada Ediciones–Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital.* México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM–Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (2000). Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. Revista Universidad de México, 55(595), 47–52.