



DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL 2001-2005

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
SOCIOLOGÍA PRESENTA

HERNÁNDEZ PELCASTRE SALVADOR
95327741

ASESOR. MANUEL LARROSA HARO

ABRIL 2007

INDICE

Agradecimientos	1
Introducción	2

Capítulo 1. Contexto General e Histórico de la ciudad de México

1.1 Antecedentes históricos de la ciudad de México	3
1.2 Creación del Distrito Federal	4
1.3 Modificaciones territoriales y de estructura del Distrito Federal	7
1.4 Breve historia del Gobierno de la ciudad de México en la post Revolución	11
1.5 La lucha por la Democracia en la ciudad	13

Capítulo 2. Construcción conceptual de la Participación Ciudadana

2.1 Democracia Participativa	22
2.2 Participación Ciudadana	27
2.3 Cultura Política	34
2.4 Gobernabilidad Democrática	38

Capítulo 3. Contexto Jurídico – Político de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal 1995-2004

3.1 El Contexto Jurídico – Político de la Participación Ciudadana	43
3.2 La primera Ley de Participación Ciudadana y los Consejos Ciudadanos	44
3.3 La segunda Ley de Participación Ciudadana y los Comités Vecinales	48
3.4 La tercera Ley de Participación Ciudadana y los Comités Ciudadanos	52

Capítulo 4. La Participación Ciudadana en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2001-2006)

4.1 La Participación Ciudadana en el Gobierno de AMLO	58
4.2 Programa Integrado Territorial	59
4.3 Programa de Participación y Desarrollo Comunitario	59
4.4 Programa de Prevención Social del Delito	63
4.5 Las Asambleas Vecinales y las Comisiones de Trabajo	67
Conclusiones	75
Anexos	83
Bibliografía	145

AGRADECIMIENTOS

A MIS VIVOS.

**“MAÑANA HIJO MÍO, TODO SERÁ DISTINTO
SE MARCHARÁ LA ANGUSTIA POR LA PUERTA DEL FONDO
QUE HAN DE CERRAR POR SIEMPRE
LAS MANOS DE HOMBRES NUEVOS”
EDWIN CASTRO**

**A ARACELI, YOHUALLI Y DENITSO EN ORDEN DE APARICIÓN
PORQUE ELLOS SON COMO SUS NOMBRES LO INDICAN LA
ESTRELLA QUE ME GUÍAN EN LA NOCHE OSCURA. LOS AMO.
GRACIAS POR PERMITIRME CONTAR CON SU CARÍÑO.**

**A MIS HERMANOS POR SU APOYO EN OCASIONES Y SU CARÍÑO
TODA LA VIDA.**

**AL PROFESOR LARROSSA, POR SU INAGOTABLE PACIENCIA
CONMIGO Y MIS COMPAÑEROS.**

**A ALFREDO Y TANIA, QUE INICIAMOS JUNTOS EL CAMINO QUE
PARECE NUNCA ACABAR.**

A MIS MUERTOS.

**“MI TUMBA NO ANDEN BUSCANDO,
PORQUE NO LA ENCONTRARAN,
MIS MANOS SON LAS QUE VAN
EN OTRAS MANOS TIRANDO.
MI VOZ LA QUE ESTA GRITANDO.
MI SUEÑO EL QUE SIGUE ENTERO.
Y SEPAN QUE SOLO MUERO
SI USTEDES VAN AFLOJANDO
PORQUE EL QUE MURIÓ PELEANDO
VIVE EN CADA COMPAÑERO”
MILONGA DEL FUSILADO.
CANCIÓN POPULAR SALVADOREÑA**

A MIS PADRES, A MI ABUELITA MANUELA Y MI HERMANO OSCAR. DONDE QUIERA QUE SE ENCUENTREN.

A MIS COMPAÑEROS DE LUCHA EN ESTOS AÑOS. FERNANDO SALVA, VICTORIA, ELOY Y RICARDO ZAVALA ASESINADO EN EL CHARCO GUERRERO. TODOS CON SUEÑOS DE LIBERTAD QUE SIGUEN VIGENTES.

INTRODUCCION

Iniciaré la introducción de este trabajo señalando que es el fruto de mucho tiempo invertido tanto en mi vida escolar como en la profesional, ya que esta basada en mucho en la experiencia laboral que desempeñe durante cinco años en la Dirección General de participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. Años en los que asistí de manera muy irregular a la UAM a concluir mis estudios de sociología, pero que me sirvieron para afianzar mis conocimientos y fincaron la posibilidad de ver concluido este compromiso que me había impuesto.

El Objetivo principal de la investigación es conocer la dinámica de la participación ciudadana en el Distrito Federal, su marco jurídico y su relación con el Gobierno, es decir, si la participación ciudadana existente en el marco legal es una participación libre y autogestiva o por el contrario, es una participación conducida o inducida desde el mismo Gobierno.

Además. Es importante conocer si desde un gobierno de izquierda en el Distrito Federal se piensa e impulsa un proyecto distinto de organización y participación ciudadana, y si ese proyecto es conocido, interiorizado y aceptado por la sociedad; si esta misma sociedad construye un proyecto propio o la participación ciudadana no es parte de los intereses y necesidades de los habitantes de la Ciudad de México.

La participación ciudadana en nuestro país y particularmente en la ciudad de México ha sido factor esencial en la transformación democrática de la nación, gracias al impulso de las organizaciones sociales y civiles, es que se han abierto espacios democráticos formales para la participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones de los aspectos de la política pública.

El trabajo esta dividido en cuatro capítulos. En el primero hago una revisión muy general de la historia administrativa y política del DF, En el segundo capítulo intento construir el marco conceptual que guiará la idea de participación ciudadana en el escenario de la cultura política actual en el Distrito Federal. En la tercer sección abordo la historia de las recientes leyes que ha enmarcado y normado la participación ciudadana en nuestra capital y finalmente, en el último apartado hago una valoración de la participación

ciudadana y los mecanismos que se utilizaron particularmente en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En las conclusiones que vienen al término de este trabajo, pretendo dar mi punto de vista con base en el capitulado señalado y hacer una valoración de cómo se encuentra actualmente la Participación Ciudadana y su futuro en la ciudad de México.

Salvador Hernández Pelcastre.
México. Abril 2007.

CAPITULO 1

CONTEXTO GENERAL E HISTORICO DEL DISTRITO FEDERAL

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Según Gibson, “a principios del siglo XVI la población del Valle de México puede calcularse entre uno y tres millones de personas y su densidad de 200 personas por kilómetro cuadrado”¹ lo que haría de México-Tenochtitlán la ciudad más grande del mundo occidental en ese momento. Una vez consumada la conquista en 1521, los españoles cambian el orden político mexica de los tlatoque, pilli y calpixque por gobernadores, alcaldes, regidores y alguaciles, además de la creación de cabildos o concejos municipales en coincidencia con el gobierno español. La nobleza indígena que se adaptó a los cambios pudo en muchas ocasiones conservar privilegios en comparación con el grueso de la población.

Al inicio de la Colonia, la Ciudad de México se dividió en el centro de la urbe, la cual era ocupada por los españoles y en los cuatro barrios que se identificaban en el México-Tenochtitlán los cuales serían rebautizados con nombres cristianos antecediendo el original y donde se asentaban los nativos: San Pedro Zoquipan, Santa María Cuepopan, San Sebastián Azcoalpan y San Juan Moyotla. Dentro de esta delimitación geográfica surgieron para 1630 los corregidores quienes representaban al gobierno real después del Virrey y los miembros de la real audiencia u oidores, como una

¹ Gibson Charles, Los Aztecas bajo el dominio español, (1521-1810) Editores Siglo XXI, México, 2000. p. 414.

alternativa a la encomienda como sistema de gobierno y recaudación de tributos, con atribuciones de poder civil y penal. A partir del siglo XVII, estos corregidores cambiaron su nombre por el de alcalde mayor y más tarde por la figura de subdelegado.

Ya para la segunda mitad del siglo XVI los cabildos eran comunes no sólo en la ciudad de México, sino también en las cabeceras indígenas. Dichos cabildos eran constituidos por dos alcaldes y cuatro regidores indios, los cuales eran designados por un gobernador o juez gobernador por el espacio de uno o más años. Abajo en la escala jerárquica se encontraban los: escribanos indígenas, mayordomos, capitanes, alguaciles, mandones, alguaciles de Iglesia y fiscales de Iglesia.

En el año de 1820 entra en funcionamiento el ayuntamiento constitucional de la Ciudad de México, quedando dividida en trece entidades las cuales a su vez incluían a las parcialidades (división geográfica del Valle de México en el origen de la Colonia) mismas que desaparecen al ser incorporadas “al



Escudo de armas del Distrito Federal

gobierno económico y político de la ciudad”² Las figuras legales estaban constituidas por once electores al ayuntamiento, un alcalde, cuatro regidores, un síndico personero y un secretario del ayuntamiento.

Después de la guerra de Independencia se promulgó la Constitución de la República Federal en 1824 y se creó también el Distrito Federal, asentado en un área circular de dos

leguas de radio, a partir de la plaza mayor de la Ciudad de México.

CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

² Lira Andrés, Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México, 1812-1919, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 1995, p. 40.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado”.

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México, en un área de dos leguas de radio. Algo así como 8,380 metros. En ese espacio quedaron comprendidas las antiguas parcialidades con sus cabeceras, pueblos y barrios.

El día 20 de noviembre, por instrucciones del primer presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto. Siendo el Distrito Federal el lugar en que se hallan depositados los poderes político y económico del país desde su fundación legal el 31 de enero de 1824, cabe señalar que anteriormente a esta fecha, el territorio que se dio al nuevo esquema administrativo fue parte del Estado de México. Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de esta entidad. Posteriormente esta capital cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 hasta 1830.

A pesar de que la Constitución Federal no determinó la estructura de un ayuntamiento, se puede observar que en el año de 1824 funcionó un ayuntamiento en la Ciudad de México, según registros de las actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron:

Alcalde Primero	Don Francisco Fagoaga
Alcalde Segundo	Lic. Juan de Arce y Echegaray
Alcalde Tercero	Don José Ignacio Oropeza
Alcalde Cuarto	Don Ventura Prieto
Alcalde Quinto	Don Angel Martínez
Alcalde Sexto	Don Juan Cevallos y Padilla

El 24 de noviembre de 1824, siendo gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año:

“Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

Por el oriente: la hacienda del Peñón de los Baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa María Acatitla y parte poniente de Iztapalapa.

Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona donde se ubica actualmente la colonia de San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco”.

MODIFICACIONES TERRITORIALES Y DE ESTRUCTURA DEL DISTRITO FEDERAL

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones, como sucedió por Superior Orden el 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo previo en la Sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado “Libertador”, restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental. Pero fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Ana, con el decreto del 16 de febrero de 1854, que ensanchó la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites a las siguientes poblaciones:

“Al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N. O., Tlalnepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S. O. desde el límite oriente de Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S. E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo y entre ese rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco”³

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores:

La de Tlalnepantla al norte,
La de Tacubaya al occidente y
La de Tlalpan al sur.

Fue en 1854, con Antonio López de Santa Anna, que los territorios del Distrito Federal se ampliaron a nuevas fronteras más allá de las dos leguas originales, siendo definitivamente en agosto de 1989 que los límites que conocemos actualmente quedan marcados en la ley, al amparo de los convenios limítrofes entre el Distrito Federal y el estado de México y Morelos, estados con los que se comparte vecindad.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857 Y OTROS CAMBIOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que sólo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

³ Dublán y Lozano, Tomo VII, Decreto del 16 de febrero de 1854, p. 49-51.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política: Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya⁴

Se prevenía en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

Municipalidad de México.

Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.

Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco. Tlahuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Aztahuacan.

Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Angel, Coyoacán, Iztapalapa, Iztacalco.

Partido de Tacubaya con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac⁵

El 29 de octubre de 1864, el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana, instalándose por ese motivo el Imperio, y por ende saliendo los poderes federales del Distrito Federal. Con la Restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862, la que permaneció hasta el 31 de diciembre de 1899.

Inicio del Siglo XX

⁴ Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200.

⁵ Ibidem.

Para el año de 1900, (según el censo del 29 de octubre de ese año) la división política del Distrito Federal fue la siguiente:

Municipalidad de México.

Distrito de Azcapotzalco: Municipalidad de Azcapotzalco y Municipalidad de Tacuba.

Distrito de Coyoacán: Municipalidad de Coyoacán y Municipalidad de San Ángel.

Distrito de Guadalupe Hidalgo: Municipalidad de Guadalupe Hidalgo y Municipalidad de Iztacalco

Distrito de Tacubaya: Municipalidad de Tacubaya, Municipalidad de Mixcoac, Municipalidad de Cuajimalpa y Municipalidad de Santa Fe.

Distrito de Tlalpan: Municipalidad de Tlalpan y Municipalidad de Iztapalapa.

Distrito de Xochimilco: Municipalidad de Xochimilco, Municipalidad de Milpa Alta, Municipalidad de Tlaltemco, Municipalidad de Astahuacán, Municipalidad de Tulyehualco, Municipalidad de Ostotepec, Municipalidad de Mixquic, Municipalidad de Atocpan y Municipalidad de Tláhuac.

Más adelante, la Ley de Organización y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.⁶

Para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14

⁶ Citado en Dublán y Lozano, Op. Cit., p. 336-357.

de abril de ese año. Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

BREVE HISTORIA DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA POST REVOLUCIÓN

Como podemos ver, desde el siglo XIX el Distrito Federal ha albergado los poderes federales y por lo tanto, los derechos políticos de sus habitantes han estado ausentes. Dentro de esta ida y venida de experiencias administrativas en la Constitución de 1917 se faculta al Congreso de la Unión a legislar en lo relativo al DF y la única autoridad electa serían los municipios, dejando la elección del Gobernador en manos del Presidente de la República. Sin embargo, el 28 de agosto de 1928 se reforma la Constitución suprimiendo al municipio libre, de este modo, la participación de los ciudadanos del DF en los asuntos públicos queda sumamente limitado. El 31 de diciembre del mismo año, Portes Gil con el aval del Congreso, expide la Ley orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde se reconoce que el gobierno capitalino lo ejerce el Ejecutivo a través del Departamento del Distrito Federales, así en agosto de 1928 se el Distrito Federal pasa administrativamente a manos del Ejecutivo Federal por conducto de un



Álvaro Obregón. En 1928 eliminó la autonomía del Municipio de la cd. de México

Departamento Central, que es como se conoció hasta hace pocos años. Es también en esta época post revolucionaria en que se equipara al Distrito Federal con la Ciudad de México.

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y que entró en vigor en enero de 1929),

recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y ejecución fueron encomendadas a un Jefe de Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: “El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones”. estando el Departamento Central formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

En 1929 para enmendar la desaparición del Municipio libre, se crea en el DF el Consejo Consultivo del Departamento Central o Consejo Consultivo de la Ciudad de México, además de un consejo para cada una de las 13 Delegaciones existentes. Sus funciones eran de ser un cuerpo representativo de la comunidad, habilitado para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar aspectos administrativos, de gobierno y servicios públicos. El CCCM estaba integrado por 13 miembros electos por el jefe del DDF y duraban tres años en el cargo, y sus miembros eran representantes de sectores de la población económicamente organizados.

Esta es el primer intento por abrir el gobierno a la participación ciudadana, sin embargo este órgano consultivo tenía un gran defecto de origen, obedecía a una representación sectorial acorde a las necesidades de nuevo sistema político económico y no a las de los habitantes de la ciudad en tanto vecinos o ciudadanos.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva ley manifestó que: “Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide: En la Ciudad de México, y en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac”.

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamo Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexo a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división establecida en la ley Orgánica de 1941, se modificó hasta diciembre de 1970, señalándose que el Distrito Federal o Ciudad de México se divide, en 16 Delegaciones, las que actualmente conocemos. De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Por otro lado, el 31 de diciembre de 1941, Ávila Camacho, publica en el Diario Oficial de la Federación reformas donde básicamente desaparecen los Consejos Consultivos Delegacionales, sobreviviendo el CCCM pero con las mismas atribuciones limitadas y nunca se convirtió en un mecanismo de participación y representación de los capitalinos.

LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD

A partir de los años 50's con el nuevo sistema político-económico se comenzó a dar en la ciudad un fenómeno de crecimiento de las colonia proletarias y las invasiones irregulares continuaron, con ello se establecieron relaciones clientelares en las que el gobierno brindaba protección y beneficio a los individuos y sus colonias, y estos a cambio ofrecían su apoyo

incondicional . No se consideraba las demandas como un derecho al que el Estado se encuentra obligado, sino a una dádiva generosa de las autoridades, por ello, los colonos carecían de capacidad de gestión que les permitiera incidir en las políticas públicas, la gestión se desarrollaba mediante intermediarios que regularmente eran integrantes del partido en el gobierno.

La participación de los ciudadanos se encontraba limitada por el control político que el gobierno ejercía a través de sus líderes comunitarios, esto fue así durante las dos siguientes décadas. Si bien es cierto que durante los años 50 y 60 del siglo XX la ciudad vivió grandes movimientos sociales que comenzaron a cuestionar el sistema político clientelar, estos tenían la característica aun de ser sectoriales y no ciudadanos, es decir, obedecían a una lógica de demanda particular que no tenía nada que ver con su lugar de residencia sino con asuntos laborales o políticos (particularmente importantes son el movimiento de los médicos y ferrocarrileros en los años 50 y el movimiento estudiantil de 1968).



Movimiento Estudiantil en México. 1968.
Imagen tomada de
<http://www.memoria.com.mx/152/imagenes/sep%20foto61.jpg>

Si embargo, el impacto de estos movimientos sociales comenzarían a dar frutos también en la participación de los ciudadanos en el Distrito Federal. Lo importante de estos procesos es como se gesta y como se relaciona con el gobierno el movimiento urbano popular, ya que a finales de los años 70 está claro que los procedimientos de gestión estaban fallando y que era necesario un cambio en las estructuras políticas,

El 29 de diciembre de 1970 se publica una nueva Ley Orgánica del DDF (LODDF) en donde se le dan mayores atribuciones al CCCM ya que puede opinar sobre leyes y reglamentos, prestación de servicios, sobre planeación urbana y tribunales locales entre otros, sin embargo, seguía siendo un espacio donde predominaban los intereses gremiales de sus integrantes sobre los de los ciudadanos del DF.

Además en 1970, se pretende desconcentrar facultades y atribuciones a las Delegaciones políticas y surge una nueva instancia de representación llamada "junta de vecinos". Siendo sus facultades las de información, opinión y proposición al jefe del DDF. Se planean como órganos de colaboración ciudadana y se integraba por los ciudadanos que por su respetabilidad e interés en los problemas de la comunidad, arraigo e identificación fueran electos por sus propios vecinos.

Por primera vez se cambia del concepto sectorial al vecinal. Las juntas funcionarían por no menos de 20 miembros, entre ellos por lo menos 4 mujeres y 2 jóvenes no mayores de 25 años. Se estructuraba bajo un Presidente, un Suplente y un Secretario de actas, quienes duraban tres años en el cargo. Sin embargo estas juntas resultaron en gran medida ajenas a la comunidad debido principalmente a que surgieron por iniciativa del gobierno y no de los ciudadanos, lo que ocasionó que se privilegiara la representación política sobre la participación ciudadana.

En esta etapa del México post revolucionario se identifican dos prácticas tendientes a lograr la gobernabilidad: por un lado la fundada en el autoritarismo patrimonial, clientelar y discrecional que privilegia lo que llama la gestión autoritaria. Y la segunda práctica la reconoce como concertación colectiva, en donde la crisis no se suprime o resuelva, se gobierna sus

cambios y la gobernabilidad asume cabalmente una lógica pluralista de concertación.

El 29 de diciembre de 1978 se publican nuevas reformas a la LODFF, se incorporan dos nuevas instancias de participación vecinal: las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana. Las Asociaciones estarían integradas por los jefes de Manzana de las colonias y sus funciones serían las de identificar demandas, organizar a los colonos e informar sobre gestiones. Los Comités de Manzana se eligieron hasta 1980 en asambleas y se escogía a un jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales, sus atribuciones eran básicamente de captar la demanda, recopilar aportaciones económicas, organizar y coordinar a los vecinos e informar sobre las gestiones. Por primera vez se elige a un representante libremente y no impuesto por el gobierno. Comienza a darse un proceso en el Distrito Federal en el cual la gestión urbana es el espacio a través del cual se va construyendo la ciudadanía, en donde la gestión urbana se entiende como los procesos políticos que se desarrollan en torno a la administración urbana, en donde uno de los protagonistas principales es precisamente los vecinos

Ya en 1977, López Portillo en su intención de fomentar la participación ciudadana impulso el referéndum y la iniciativa popular. El referéndum era obligatorio para el Jefe del DDF en caso de creación o modificación de leyes o reglamentos que afectaran a la totalidad de los habitantes del DDF, y la iniciativa popular era un derecho de los ciudadanos, siempre y cuando estuviera apoyado por 100 mil firmas. En 1986-1987 se suprimen de la Constitución estos dos elementos de participación ciudadana que nunca se concretaron en la realidad.

Posteriormente, en 1982 se impulsan una serie de foros de consulta popular que son concebidos como el mecanismo privilegiado de planeación democrática. Derivado de lo anterior, la estructura orgánica de la Delegaciones se modifica, el proceso desconcentrador de funciones y

atribuciones iniciado en los años setenta se enfatiza en el Programa de Descentralización y Desconcentración del DDF. Este proceso de desconcentración fue lento y provocó además el crecimiento desmesurado de la plantilla del personal que laboraba en las Delegaciones Políticas.

En la lógica de dar atención y cubrir la falta de legitimidad que ya comenzaba a ser un problema, la Delegaciones crean una oficina dedicada a fortalecer la participación y abrir los vínculos con los ciudadanos. Estas instancias se mantiene permanentemente en comunicación con las representaciones vecinales, los apoyan en sus gestiones y difunden los programas y las obras de los gobiernos a todos sus niveles, además de organizar reuniones entre los delegados y los representantes de las organizaciones e identificar y llevar un control de todo tipo de organizaciones políticas, sociales y vecinales. Es decir, estos espacios eran el espacio privilegiado para la gobernabilidad en el ámbito delegacional.

Paralelamente a esto, el territorio de cada una de las delegaciones se dividió en zonas a las que se les denomina de distinta forma, pero que busca tener un acercamiento mayor con los vecinos y atender en primera instancia la gestión urbana.

La idea de la participación ciudadana fue creciendo con los años, pero fue después de los sismos de 1985 que la movilización vecinal autónoma obliga al gobierno a tomar otras medidas. Para enfrentar este caos, se convoca al foro sobre “La renovación política-electoral y participación ciudadana en el DF”. De este foro se rescata la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando a la capital en su ubicación y extensión actual, y se propone la creación de un Congreso exclusivo para el DF sin perder su representación en el Congreso de la Unión.

En 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal – reformando el Artículo 73, fracción VI de la Constitución-, por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal (Artículo 3 del decreto del 10 de agosto de 1987).

La Asamblea de Representantes, “se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal”.⁷



Tlatelolco, México. 1985. Imagen tomada de <http://i.esmas.com/image/0/000/004/515/tlatelolco.jpg>

Es precisamente a partir de la lucha de varios sectores de la población que se han manifestado a favor del que el DF sea un estado más de la federación que comienzan a darse los primeros logros, siendo el primerísimo de todos la creación de la Asamblea de Representantes del DF (ARDF), posteriormente en 1992 se lleva a cabo una consulta sobre la Reforma Política para el DF en donde se define que la ARDF debería tener carácter legislativo, creándose la actual Asamblea Legislativa del DF (ALDF), además del establecimiento de los Consejos Ciudadanos.

⁷ Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, p. 62-63.

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año. Tal decreto comprende reformas en las cuales, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, y la tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

El artículo 122 es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal, determina que: “El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por si y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución”.

La fracción VI, del artículo de referencia determina que: “El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...” El inciso (a) de la fracción manifiesta que: “El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por si mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Sino

hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal”.

Por primera vez se abría la posibilidad de que el encargado del Departamento del Distrito Federal fuera un personaje ajeno al partido del Presidente en turno, sin embargo, no le quitaba a este último la prerrogativa de nombrarlo el mismo, aunque fuera a alguien no incondicional. Afortunadamente, este ordenamiento nunca se puso en funcionamiento, pues hubiera implicado que los habitantes del DF todavía no tendrían derecho de elegir a sus gobernantes, que esta atribución permaneciera en el Ejecutivo Federal y lo que es peor, que abriera la posibilidad de que el Presidente interviniera en los asuntos de otro partido político ajeno al suyo propio.

El 26 de julio de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el DF pasó a ser una “entidad federativa” y el 15 de noviembre se constituye la Primera Asamblea Legislativa del DF como órgano de Gobierno local, junto al jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Es hasta esta década que la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal comienza a ser reconocida y puede elegir a sus propios representantes.

En el último año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari se elabora el Estatuto de Gobierno del DF en el que se estipulaba nombrar al jefe de Gobierno a partir de 1994, se podría iniciar leyes y decretos ante la ARDF; nombrar magistrados del Tribunal superior de Justicia del DF; presentar la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos y ejercer dominio sobre el patrimonio del DF. El Estatuto del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido, pero sin llegar a ser una constitución local.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

El 26 de julio de 1994 se aprueba y publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con las características señaladas arriba, El 22 de agosto de 1996 se reforma dicho estatuto para dar paso a la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997. De lo que aún se encuentra en el tintero es que la aprobación de la deuda sea competencia de la ALDF y no de la Cámara de Diputados, que el GDF controle su presupuesto, que el DF este incluido en los programas de combate a la pobreza y que sea la ALDF la facultada de remover al jefe de gobierno y no el senado. Esto implica en sí que el DF tenga su propia constitución local.

El estatuto de Gobierno, supone un avance, a pesar de que no podría ser considerado una constitución local. Si bien es cierto la Constitución reconoce el carácter de entidad federativa, por otra parte, en el artículo 122 de la misma se establece que su gobierno (del DF) estará a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

El 6 de julio de 1997 con la elección por primera vez en el Distrito Federal , llegó al poder Cuauhtemoc Cárdenas candidato del Partido de la Revolución Democrática. Al Gobierno de la Ciudad había llegado la alternancia y ésta sería gobernada por la izquierda, los espacios de participación ciudadana esperaban mejores tiempos después de tantos años de lucha.

CAPITULO 2

CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para comprender de mejor manera la Participación Ciudadana, es necesario comprender que entendemos por democracia y participación, de tal forma, que en este capítulo abordaremos estos conceptos y otros ligados de manera especial a los mismos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Debemos iniciar por reconocer que entendemos por Democracia, la democracia es un concepto de uso común en nuestros días tanto en el país como en el mundo, Para muchos países, en especial aquellos en las democracias más nuevas como el nuestro, es un término complejo que requiere tiempo para que se pueda traducir en la práctica.

Cuando deseamos definir el concepto, nos encontramos con que no existe una definición precisa y universal de la democracia, la mayoría de las definiciones hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones. Existen muchos tipos de democracia, cuyas distintas prácticas variadas producen también efectos variados.

El término Democracia proviene de los vocablos griegos *demos* que significa gente y *kratos* que significa autoridad o poder, es decir, etimológicamente la palabra democracia significa 'gobierno del pueblo'. Una democracia es un sistema en el cual el pueblo puede cambiar sus gobernantes de una manera

pacífica y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque así lo quiere el pueblo.

Ya dijimos anteriormente que al concepto de democracia podemos añadirle otros más, que nos ayudan a comprender de lo que hablamos y de la forma como se practica la democracia, en ese sentido señalaremos para nuestro caso dos grandes conceptos de la democracia: la democracia directa o participativa, que es aquella donde la gente vota y decide directamente por determinados temas y la democracia representativa donde la gente vota por representantes o políticos para tomar decisiones en su nombre. Es menester señalar, que a pesar de dividir conceptualmente el término, no significa que no puedan darse los dos tipos de democracia en un determinado país o ciudad, de hecho, en muchos momentos ambas coinciden y no son excluyentes entre sí. Sin embargo, es necesario manifestar que en muchos momentos y para muchos autores y políticos sí son irreconciliables.

¿Por qué es importante la diferencia? Porque no son dos palabras inocentes sino dos formas opuestas de entender las relaciones de poder entre la sociedad y el estado. De una manera sintética, cuando se dice “representativa” se alude a un modelo de gobierno en el que existen plenas garantías para los



La Democracia de Siqueiros

individuos. Es el tipo de Estado de Derecho con límites precisos y numerosas cautelas, en el que las personas están a salvo de los atropellos del gobierno y aún de la voluntad de las mayorías. Por el contrario, cuando se dice «participativa» a lo que se refieren es a un modelo «revolucionario» en el que

las reglas de juego pueden ser cambiadas constantemente en nombre de los intereses reales o supuestos del pueblo.⁸

De alguna manera, esta división comenzó a perfilarse a fines del siglo XVIII, cuando norteamericanos y franceses hicieron sus respectivas revoluciones. Los norteamericanos, inspirados en John Locke y en la tradición británica de los “constitucionalistas”, se alzaron en contra de Inglaterra para poner límites a la acción del gobierno. El objetivo era crear las condiciones para que cada norteamericano pudiera “buscar la felicidad y la libertad” de acuerdo con su libre albedrío. Era una revolución para la libertad. Los franceses, en cambio, colocados bajo la advocación de Rousseau y su *Contrato social*, se propusieron rediseñar la sociedad francesa mediante la acción de los revolucionarios. No había derechos naturales. La sociedad podía pactar o revocar acuerdos a su conveniencia. Era una revolución para la justicia⁹.

Para Roberto Mellado, la democracia puede ser política y social, Mellado parte de que este es un concepto político, pero también es usado con un sentido no político, es decir, la democracia es un conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas y sus procedimientos, en este sentido, la democracia es la regla de la mayoría.

La democracia puede ser directa o indirecta, la primera es donde todos los ciudadanos toman parte de la decisión colectiva y la segunda es mediante representantes. Además señala Mellado que una es la democracia social y otra la política. La última tiene que ver con los procedimientos formales del Estado, mientras la segunda es un estado de la sociedad y su cultura. Dentro de la democracia, la participación ciudadana es un componente indispensable para su construcción y consolidación, ya que no incluye sólo a las instituciones gubernamentales y los partidos políticos, sino también a la

⁸ Véase Carlos Alberto Montaner. “La peligrosa guerra de las palabras” en Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, Costa Rica, Mayo de 2000

⁹ Véase Gerardo E. Martínez-Solana. “Fundamentos de un Gobierno del Pueblo” en Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, Costa Rica, Mayo de 2000.

sociedad civil. Finalmente, señala que la democracia debe organizarse sobre tres principios básicos: competencia político electoral, responsabilidad de los aparatos y competitividad en la sociedad.¹⁰

La reinención del concepto de democracia participativa en los países del sur esta ligada a los recientes procesos de democratización que vivieron estos países que dentro de la lógica hegemónica posterior a la segunda guerra mundial no estuvieron en el llamado campo democrático. Estos países pasaron por procesos democráticos en los años 70, 80 y 90's. En todos los casos, junto con la ampliación de la democracia o su restauración, hubo también un proceso de su redefinición de su significado cultural o de la gramática social vigente. A pesar de las diferencias, en estos procesos políticos hay algo que los une, un trazo común que remite a la teoría hegemónica de la democracia, los actores que implantaron las experiencias de democracia participativa pusieron a discusión una identidad que les fue atribuida externamente por el estado colonial, autoritario y discriminator.



La característica de la Democracia Participativa es expresar un nuevo discurso sobre la democracia mediante una práctica política constante. Esto se hace en tres niveles: a) en las bases, creando poder y capacidad para el pueblo o los ciudadanos, lo cual implica luchas políticas para establecer

¹⁰ Véase Roberto Mellado. Participación Ciudadana institucionalizada y Gobernabilidad en la ciudad de México, Plaza y Valdés, México, 2001.

derechos y autonomía local para que el pueblo administre sus propios recursos de manera colectiva; b) en las provincias y a nivel nacional, lanzando campañas nacionales y coaliciones para movilizar protestas sobre temas importantes y c) a nivel global, creando una política contra la globalización capitalista.¹¹

Una de las cuestiones básicas de la Democracia participativa es el término participación, para la concepción individualista del mundo y la política liberal donde el voto es el símbolo central de la participación, donde la política se convierte en algo particular de profesionales, el término participativo resulta ser subversivo. Para los defensores de la Democracia Participativa se busca romper el círculo vicioso descrito, rescatando la visión pública y ciudadana de la democracia.

Una de las razones fundamentales para promover la Democracia Participativa consiste en que tal sistema ofrece al ciudadano una capacidad de contribuir en las decisiones orientadas a desarrollar un bienestar común en la colonia, barrio o en su centro de trabajo, así mismo puede empujar una economía socialmente justa y humanista, da voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de democracia representativa. Este es un proceso de transformación que debe apuntar a promover mecanismos prácticos de participación, medios transparentes de información e investigación y un programa político estable que defina claramente sus metas destinadas a generar una participación en las comunidades orientada a la vida y decisiones del barrio, del municipio, del estado y de la nación, con el consecuente resultado de concertación, tolerancia y colaboración que necesariamente desemboque en una evidente mejora de la calidad de vida.

¹¹ D.L. Sheth “Movimientos Sociales y Aspiraciones Democráticas” en Boaventura De Sousa Santos. Coordinador. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. 1 ed. español. FCE. México. 2004

La participación no se ha de limitarse, sin embargo, a que las autoridades locales y otros organismos públicos informen a la población de sus actividades y decisiones o inviten a los ciudadanos a presenciar sus debates, sino que implica escuchar a la población en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras. Es indispensable proporcionarles los medios para encauzar una acción política social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio.

Hay buenas razones por las cuales la democracia Participativa debiera funcionar:

- Aprovecha las experiencias y las capacidades de todos – la sociedad funciona mediante una red que interrelaciona con el gobierno, las diversas comunidades, los grupos de intereses, los sectores y las instituciones. Además, los ciudadanos tienen un conocimiento mucho más íntimo a nivel local de las necesidades de la población que ningún grupo de políticos desde un gobierno altamente centralizado.
- Promueve la legitimidad – las instituciones, los organismos sectoriales, las empresas y los gobiernos acabarán por apreciar que tienen mucho que ganar en confianza, apoyo y colaboración de parte de los ciudadanos si los incluyen de alguna forma en sus decisiones. Los propios ciudadanos tienen una mayor facilidad de promover iniciativas destinadas a hacer más eficaz el medio en el que se desenvuelven.
- Mejora la calidad de vida – Las personas que participan en la toma de decisiones son más integradas a su comunidad que los que se limitan a aceptar o aplicar las decisiones de otros, debido a que se sienten responsables del mejoramiento de su calidad de vida. Además, la participación brinda al ciudadano una oportunidad mayor de eficacia en la colaboración.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Participación Ciudadana se expresa en la relación de los sujetos o ciudadanos con la nación y podemos ubicar dos dimensiones: una política y otra cultural.

La primera dimensión se refiere a la pertenencia del ciudadano a un Estado, e implica su sumisión a este y a un sistema normativo impuesto, esta misma inclusión da al individuo un serie de derechos y obligaciones que los distinguen como uno de los miembros del Estado, es decir, lo convierte en ciudadano y obtiene la prerrogativa de tres derechos fundamentales, derechos políticos, civiles y sociales.

La segunda dimensión nos remite a una relación de sujeto con su comunidad local y nacional, lo cual implica un proyecto común, una comunidad cultural, un sentido de pertenencia y una relación con su territorio.¹²

Si partimos de lo que hemos señalado en los párrafos anteriores podemos decir que la participación ciudadana es un derecho político que obtiene los ciudadanos por el hecho de ser integrantes de la nación, así mismo, es una necesidad de los mismos ciudadanos en tanto integrantes de una comunidad en y la posibilidad de mejorar las relaciones entre sus miembros y la construcción de un proyecto común.

En ese sentido, debemos entender a la participación ciudadana como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a los habitantes el acceso a las decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes a nivel nacional. La participación ciudadana se asume

¹² Véase De la Peza C, Ma. Del carmen. “Educación Cívica y Cultura Política” en Corona Caraveo Yolanda. Coordinadora. Infancia, legislación y política. UAM. México. 2004. pp. 69-78

entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación¹³

En un ensayo, Víctor Alarcón señala que para que la participación ciudadana sea posible, es necesario la creación de Instrumentos de democracia local, los cuales deben estar vinculados a 4 principios fundamentales:

1. Información. Es decir, que la comunidad conozca sus propios problemas, las limitaciones de los gobiernos y la propias, que exista suficiente información sobre los hechos o circunstancias sobre las cuales pretenden influir.
2. Politización. Que significa que exista la posibilidad real de participar, así como el deseo de hacerlo de manera libre y sin presiones o chantajes de ningún tipo.
3. Tolerancia. Para que haya la posibilidad de llegar a acuerdos mediante el dialogo, respetando la opinión de todos e incluyéndolas en los acuerdos tomados y
4. Eficacia. Entendida principalmente como la posibilidad de corregir, mejorar o cambiar de rumbo a la decisión tomada en función del análisis temporal de sus resultados.

Igualmente, la Participación Ciudadana tiene sus espacios definidos, estos pueden ser de carácter consultivo, que es cuando sólo se ejerce opinión o elección por parte del ciudadano, o comunitario, en donde ya implica un

¹³ Véase Víctor Alarcón Olguín. “Leyes de participación ciudadana en México, un acercamiento comparado” en Democracia y formación ciudadana. IEDF. Colección sinergia. 2002

grado de organización y se crean sus propios mecanismos de discusión y decisión que implica coordinación con autoridades.

Podemos señalar, rescatando los planteamientos de René Jiménez y Rigoberto Ayala que en la participación ciudadana se vislumbran varios niveles de impacto, que van desde la más básica que consiste en la pura información, los ciudadanos se conforman con estar informados de lo que pasa en los asuntos público, pasando por la consulta, que se deriva de las decisiones de la autoridad en donde los individuos pueden ser afectados por disposiciones del poder público, y tiene el derecho de dar su opinión. Hasta llegar a la participación donde se ejerce el control, que no es otra cosa que el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública y de verificación del cumplimiento de la decisión adoptada por la autoridad.¹⁴

Siguiendo la misma línea marcada por Jiménez y Ayala, la participación ciudadana puede desarrollarse en distintos ámbitos territoriales, que van de lo local, municipal, estatal, nacional e incluso pueden llegar a ser supranacionales.

Los distintos tipos de participación encontramos consisten en la privada, que es aquella que es personal, es decir, es la participación de aquel individuo que sólo cumple con sus deberes y responsabilidades sin inmiscuirse en ningún otro tipo de participación. El segundo tipo de participación ciudadana que nos podemos encontrar es el social, esta se desarrolla en un ámbito territorial específico y su objetivo fundamental es el de mejorar las condiciones de vida propias y de la comunidad donde interviene el ciudadano. Finalmente el tercer tipo de participación es la política, esta se

¹⁴ Véase René Jiménez Ayala y Rigoberto Ocampo Alcantar. Cultura política, participación ciudadana y democracia. Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Universidad Autónoma de Sinaloa, Publicaciones Cruz S.A. 2005

realiza de manera directa o por medio de representantes y su característica fundamental es que influye en las instituciones del Estado, es decir, busca influir en la política pública. Para efectos de nuestro trabajo, nos enfocaremos fundamentalmente en los dos tipos de participación ciudadana referidos, que en muchas ocasiones se mezclan.

Para entender la Participación Ciudadana, es necesario también definir que es precisamente aquello que llamamos Ciudadano. Este es una figura presente en la literatura política desde los griegos, y se refiere fundamentalmente a aquel individuo que se encuentra articulado a un espacio sociopolítico dado, con una forma de gobierno y en la cual el individuo debe estar involucrado en el conjunto de la vida pública con derechos y obligaciones.

Para que un individuo pueda ser considerado ciudadano existe la condición de pertenecer a la comunidad política, es decir, implica su existencia como sujeto libre y consiente de su papel en la comunidad, la cual debe generar un espacio de interacción donde se validen las diferencias y se construyan las coincidencias en beneficio del bien común.

La participación ciudadana, implica colaborar con la sociedad, con las autoridades y con el medio que lo rodea. Al participar el individuo se muestra activo, interesado, comunicativo, cooperador y evita así depender de las acciones y decisiones de los demás. Participar significa tomar cartas en el asunto, interesarse por hacerse escuchar, mantenerse informado de, formar parte de, influir en determinadas acciones, etc.

La participación puede ser de manera formal, espontánea u organizada, de acuerdo con algunos teóricos, la participación ciudadana representa una balanza en la que los intereses y necesidades de los individuos tienen un peso determinante que los incita a participar, pero también por otro lado,

deben estar presentes el compromiso, el respeto, la responsabilidad y toma de decisiones con el fin de que la participación funcione y funcione bien para todos. De lo contrario, se cae en el fenómeno, muchas veces visto, de participar en alguna acción común con el fin de obtener determinadas ventajas y beneficios sin importar el bien de los demás.

Balanza de la Participación¹⁵

INDIVIDUO

Intereses	Compromisos
Necesidades	Toma de decisiones
Ventajas	Respeto
Beneficios	Responsabilidad

La participación ciudadana del tipo social y comunitaria implica estar presentes en las actividades propias de la comunidad en que se vive. Para participar los miembros de una comunidad se organizan de manera voluntaria con reglas propias y objetivos que son de interés para todos. Estos objetivos pueden referirse a la resolución de problemas comunes, proponer iniciativas para mejorar una situación específica, establecer normas de convivencia o bien, participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos, entre otros. Dicho de otra manera, la participación comunitaria consiste en la unión de los miembros de una comunidad para llevar a cabo acciones de manera conjunta que los ayude a alcanzar un progreso y bienestar general. De hecho la participación comunitaria es considerada como la forma más viable para responder a las necesidades de la población, generar acuerdos entre ellos, ya que al participar, la comunidad se hace corresponsable¹⁶ de su propio desarrollo y establece una relación activa frente a las autoridades.

¹⁵ *Los jóvenes y la participación ciudadana*, Apuntes de Cultura Democrática, IFE, 1999, p.19.

¹⁶ La corresponsabilidad social es una actitud de asumir y compartir la responsabilidad para la realización de tareas y toma de decisiones que afecten a todos los miembros de un grupo de personas o de una comunidad en colaboración con las autoridades. Implica reconocerse como parte de y asumir con el compromiso para resolver los problemas de la comunidad.

En este proceso, las autoridades juegan un papel importante, sobre todo porque en la mayoría de los casos, la comunidad se organiza para participar en acciones que le corresponden a las autoridades o por lo menos, éstas deberían también participar. Por esta razón, el gobierno en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) debe incorporar en su agenda de trabajo lineamientos que promuevan la participación de la comunidad. Para que esto sea posible, es necesario institucionalizar la participación ciudadana.

El artículo 26 constitucional por medio del cual se crea el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional establece también la obligación del estado de promover la participación de los diversos sectores sociales, con el objetivo de recoger sus aspiraciones y demandas para que puedan ser incorporados a los objetivos del desarrollo del país. Sin embargo, no en todos los casos se ha logrado institucionalizar formalmente ni en la práctica la participación ciudadana. Son pocas las entidades que promueven la participación de los gobernados y la cultura política de nuestro país no ha logrado adueñarse de estos instrumentos ni de la concepción misma de la participación ciudadana.

Roberto Mellado para caracterizar la participación ciudadana institucionalizada rescata el término aristotélico del hombre como animal político, en tanto que participa en la esfera pública o la polis, retomando el término de ciudadanía, señala que se refiere a un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, en los cuales son la fuente primaria del poder, en tanto voluntad del pueblo, y el Estado les reconoce derechos públicos. Hasta ahora, la participación ciudadana se ha orientado a la elección de gobernantes, pero también contribuye a influir en las decisiones que estos toman en nombre de la sociedad. La participación ciudadana incrementa el potencial democrático de una nación a pesar de que no existe

el “ciudadano total” es decir, el que toma parte de todos los asuntos públicos. La Participación institucionalizada es la que está reglamentada por el gobierno¹⁷.

La participación ciudadana trae muchos beneficios a la comunidad en general y en específico a sus miembros, pues a través de la participación los integrantes de la comunidad disminuyen el grado de dependencia para con las autoridades, además de que establecen una relación más equitativa con éstas, al conocer mejor su situación, sus limitantes y sus potencialidades; asimismo, se tienen mayores posibilidades de decidir sobre qué es lo que más le interesa o cómo le gustaría que las autoridades llevaran a cabo su trabajo.

CULTURA POLITICA

Desde su inserción original en el discurso de las Ciencias Sociales, el concepto de Cultura Política introdujo una ambigüedad que no ha sido fácil evaluar posteriormente. En su formulación original el concepto remite más bien a la cultura cívica, es decir, a una forma específica de la Cultura Política que condicionaría o facilitaría el desarrollo y el funcionamiento



Toma de la Tribuna de San Lázaro por el Frente Amplio Progresista. 22 de marzo 2007. Foto António Zamora. El Sol de México

de los sistemas democráticos. Pero al mismo tiempo el concepto de Cultura Política requiere convertirse en un instrumento neutro, que sirva para analizar

¹⁷ Op. Cit. Mellado. 2001

o investigar la diversidad de esas matrices culturales que permiten orientar la actividad política en una sociedad en un momento dado.¹⁸

Para que exista una participación ciudadana, es necesario la existencia de una cultura política de la sociedad, esta se entiende como el conjunto de orientaciones que los individuos de una sociedad tienen de modo efectivo hacia su sistema político, es decir, la forma como entienden e interactúan con su sistema de gobierno y la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Así como puede hablarse de una Cultura Política Democrática, puede resultar justificado hablar, en otro contexto, de una Cultura Política Autoritaria cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de regímenes políticos autocráticos.

La cultura política se interesa por la forma como amplias masas de ciudadanos evalúan sus instituciones políticas, sus símbolos y sus representantes. Cuando se dice que la cultura política esta ampliamente integrada significa que la mayor parte de la población comparte similares actitudes.

Gabriel Almond sostiene que cuando se habla de cultura política se hace referencia a valores y creencias de los habitantes y como afectan a sus juicios las características políticas del país donde vive. De ahí la concepción de subculturas como la clase media o el proletariado.¹⁹

Lucian Pye,²⁰ señala que la cultura política se va formando por la experiencia histórica general de la sociedad y por el otro lado por la intensificación de las experiencias personales y privadas.

¹⁸ Almond, Gabriel A, Verba, Sydney. The Civic Culture. Princenton University Press. Princenton. 1963

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Véase Lucian Pye. Energía y Política Asiática, Las dimensiones culturales de la Autoridad. Universidad de Harvard. 1988

Para Roberto Mellado, la cultura política es el consenso sobre valores y normas que respaldan a las instituciones y legitima sus procesos. A pesar de que pueden existir varias culturas políticas conviviendo, existe un esquema que domina sobre los otros y esa sería la construcción de la cultura política. Este término puede desglosarse en tres: cultura parroquial, donde los individuos no están conscientes del gobierno y no se conciben capacitados para incidir en la vida política; cultura política súbdita o subordinada, los ciudadanos están conscientes de la existencia del gobierno, pero ellos se consideran a sí mismos como subordinados del gobierno; y cultura política participativa, donde los ciudadanos tienen conciencia del sistema político y están interesados y participan en la forma como opera²¹.

La Parroquial corresponde a sociedades tribales en donde hay ausencia de roles políticos especializados, en estas sociedades no existe la separación con lo religioso, los individuos poseen más compromiso con los sentimientos que con el conocimiento del sistema político.

En la cultura política llamada de súbditos se encuentra una mayor diferenciación de los roles políticos, sin embargo, los individuos no se involucran en la toma de decisiones, ni en la conducción de lo público, en estas sociedades ya se puede encontrar un gobierno nacional, así como un poder legislativo y judicial. Por lo regular hay una clara separación de la religión con el estado y con la toma de decisiones. El individuo reconoce la existencia de estas instancias de autoridad y decisión, pero no participa en la institución. La relación del gobierno con respecto al individuo son relaciones autoritarias.

El tercer tipo de Cultura Política es la de participación, en ella los ciudadanos participan expresamente en las estructuras políticas. Se involucran en la

²¹ Op.cit. Mellado. 2001

discusión de los problemas que atañen al conjunto de la sociedad, se informan de los mismos y discuten posibles alternativas para solucionar las dificultades, son parte de la toma de decisión de la vida política de manera activa y en muchas ocasiones se involucran en la operación de los acuerdos tomados, es decir, existe una participación activa del ciudadano en la toma de decisiones de la vida pública y su ejecución en la sociedad.

En este último tipo de cultura política, se hace necesario la institucionalización de la participación política, Samuel Huntington en *el orden político en las sociedades en cambio* cita: “la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos...se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo... se podrán estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro del sistema político”²² (huntington, 1992:23). .

En resumen, la Cultura Política son las creencias, valores y símbolos políticos con que cuenta una sociedad y que le permiten tener un alto o bajo grado de conocimiento del entorno socio-político en el que vive. De esta manera, a un mayor nivel de cultura política que tenga una sociedad le corresponde un mayor grado de conocimiento de los procesos políticos y por ende una mayor participación en la vida política. Por esta razón, la cultura política y la participación política están íntimamente relacionadas entre sí.

Una sociedad que no está informada, que no cuenta con ciertos valores políticos, que no cree en la democracia no puede mostrarse interesada en participar en los procesos políticos que le atañen y se muestra indiferente.

²² Véase Samuel Huntington. *El Orden Político de las Sociedades en cambio*. México. Paidós. 1992

Se dice que una cultura política “es democrática cuando se sustenta en los valores de legalidad, libertad, pluralismo, tolerancia, diálogo y la participación, así como en el principio de gobierno de la mayoría instituido por el voto de los ciudadanos”.²³

Hay que tener presente que desde la gestación misma del concepto de Cultura Política, concebido bajo la forma privilegiada de cultura cívica, la preocupación por el tema de la *participación política* estuvo en el centro y bajo el foco del análisis de sus proponentes. Esa participación aparece como condición del quehacer democrático. Pero según los teóricos de la Cultura Política, para que la democracia funcione, la participación no sólo no puede estar ausente sino que tampoco puede ser excesiva. La teoría de la Cultura Política se presenta así como la postulación del “just right”, del equilibrio, del justo medio. El mismo Almond así lo reconocía cuando señaló “Lo que la teoría de la Cultura Cívica afirma es que, para que un sistema democrático funcione bien, tienen que evitar el sobrecalentamiento por un lado y la apatía y la indiferencia por el otro, ya que debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino que los diferentes grupos, temas y sectores serán movilizados en distintos momentos”.²⁴

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Este concepto en opinión de Roberto Mellado se refiere a la organización del gobierno y su orden legal los cuales prefiguran la relación entre este y los ciudadanos. La Gobernabilidad se refiere a la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, como un mecanismo de conducción política. Se alude a la

²³ Véase *Ideas Básicas sobre la Educación Cívica*, Trípticos de Información Institucional, IFE.

²⁴ Almond, Gabriel A. “The Civic Culture: Prehistory, retrospect and Prospect”, Documento presentado en el coloquio organizado por *Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society*. University of California. Irvine. 17 de noviembre 1995

capacidad de gobernar y es evaluada a partir de indicadores como eficiencia, eficacia, transparencia, honestidad y responsabilidad con que debe operar la administración pública y la calidad de vida de los ciudadanos. La Gobernabilidad se entiende más con respecto a su antónimo: crisis de cualquier de los indicadores marcados.

Para Davis Diane el concepto de Gobernabilidad, se refiere al conjunto de relaciones que se establecen entre la sociedad civil y el Estado, y a la capacidad del Gobierno de garantizar viabilidad del sistema. Ejercer un poder suficientemente legitimado y mantener un consenso que desarrolle programas concertados con la sociedad local.²⁵



Enfrentamientos en Oaxaca entre la APPO y la PFP. 20 noviembre 2006. foto Reuters

Otra noción que podemos tener de la Gobernabilidad Democrática se refiere al producto de la determinación de las estructuras (básicas, institucionales, económicas, políticas y demográficas) y del conflicto y consenso. Por consiguiente esta categoría teórica está en función de estos componentes que se relacionan entre sí". Así la Gobernabilidad Democrática se

convierte en una matriz donde los factores sociales, políticos y económicos interactúan entre sí, e el que existe un equilibrio dinámico en el funcionamiento del sistema general, el cual debe garantizar su generación y transformación, cuidando procesar las tensiones, conflictos y crisis para preservar el sistema político-económico actual.²⁶

²⁵ Véase Davis Diane, El Leviatán urbano, La ciudad de México en el siglo XX, FCE, México, 1999

²⁶ Véase Agüero Vidal, Tito. "Gobernabilidad Económica y Social" Lima. Instituto San Martín Porres. En página web <http://www.apraconaplanes.org/doc/GOBERNABILIDAD.pdf>

La noción de Gobernabilidad Democrática comenzó a ser una preocupación de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado “Estado de Bienestar”. En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

El manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social o del crimen organizado) y la erosión de la legitimidad democrática, han sido algunos factores que provocaron situaciones de “ingobernabilidad” en los países latinoamericanos durante los últimos años.²⁷

Hoy en día, estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores, no son vistos como términos excluyentes, sino como elementos que deben ser conjugados en la justa medida. Es decir, debemos saber combinar gobernabilidad y democracia. La gobernabilidad en tanto relación entre gobernantes y gobernados, conlleva relevancia práctica: la responsabilidad por conservar condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaer, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad, sino es responsabilidad de ambos.

²⁷ Véase Camou, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 6. IFE. México.

Así, por ejemplo, podemos entender la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos previamente definidos. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia) para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

Por otro lado podemos decir que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficacia y la coherencia de sus decisiones, es decir, la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad . en todo caso, las diferencias conceptuales se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad “tiene no solamente una función denotativa o descriptivas, sino también una función persuasiva y normativa”, en la medida en que el debate sobre la misma “está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores”.²⁸

²⁸ Véase Giovanni Sartori. Teoría de la Democracia (1978). Alianza. México. Vol. 1, p. 27

En efecto, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un “buen gobierno” esto significa un gobierno con Justicia; la otra en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder, en tal sentido, privilegia la eficacia.

Por último, la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio o de desfase entre el mayor volumen de las demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.



El Zócalo capitalino, abarrotado durante la tercera asamblea informativa del candidato a la Presidencia Andrés Manuel López Obrador. Ciudad de México. 30 de julio de 2006. Foto: Alfredo Domínguez. La Jornada.

CAPITULO 3

EL CONTEXTO JURÍDICO – POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL 1995-2004

En este capítulo pretendo hacer un análisis de las instancias de participación ciudadana institucional que se han desarrollado en el Distrito Federal desde el año de 1995 hasta la fecha. La importancia del este periodo y el de enfocarme a la participación institucional radica en que el Distrito Federal es pionero en instaurar una Ley de Participación Ciudadana en el país, a pesar de su tardía incorporación al proceso democrático, todavía inconcluso en la capital del país.

Efectivamente, a partir de finales de los setenta y principios de los años ochenta, con el empuje de la sociedad civil en la apertura de espacios democráticos en el país, y muy especialmente a partir del temblor de 1985 que afectó enormemente la capital y puso en entredicho la capacidad del Gobierno y sus formas de organización, así como su relación con la ciudadanía. Es que se discute la necesidad de ampliar y abrir los espacios institucionales para la participación ciudadana y política de los habitantes de la urbe.

En este contexto, uno de los logros principales de esta apertura política es precisamente la creación de la Ley de Participación Ciudadana la cual busca darle a los habitantes del DF formas de representación cercanas a sus

necesidades e intereses. El impacto y la eficacia de estos órganos de representación son motivo de análisis en este trabajo.²⁹

Es importante ubicar también como en el lapso de poco menos de una década (1995-2005) la ciudad de México ha tenido TRES leyes distintas, lo que significa que ha habido tres formas de representación ciudadana. Las características de cada una de ellas, así como sus virtudes y dificultades para llevarse a la práctica son de interés para entender el proceso de empoderamiento ciudadano que ha existido en el Distrito Federal.

Si comparamos la leyes de participación ciudadana que ha tenido el Distrito Federal, podemos encontrar las distintas visiones que sobre el tema tienen los grupos en el poder. Podemos considerar a grandes rasgos que la ley de 1995 privilegiaba la “representación”, la de 1999 reconocía mayormente la identidad territorial y la participación colectiva en planillas, la nueva ley aprobada en 2004 ennoblece la organización y la participación ciudadana más allá de las representaciones electas. Esta es la línea principal de esta parte de la investigación. De esta manera, analizare las distintas formas de representación ciudadana, para detenerme principalmente en la nueva ley y analizar sus virtudes y defectos, así como la perspectiva de que sea una mejor forma de organización y participación ciudadana institucionalizada.

LA PRIMERA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1995) Y LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Como parte de la presión de muchos años por parte de los partidos políticos de oposición y de la sociedad civil se aprobó finalmente a mediados de 1995

²⁹ En septiembre de 2002, 24 estados de la República incluían al menos un los mecanismo de participación ciudadana. En 13 estados se poseían disposiciones secundarias reglamentarias de participación y en 7 existía una reglamentación en materia de organización vecinal. Solo en el DF, Coahuila, Tamaulipas y Baja California reúnen en 1 sola ley de Participación Ciudadana mecanismos de consulta y reglamentación de representación. Véase Víctor Alarcón Olguín. “Leyes de participación ciudadana en México, un acercamiento comparado” en Democracia y formación ciudadana. IEDF. Colección sinergia. 2002

una Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo, ésta no contempla la elección de las autoridades delegacionales ni del Distrito Federal, por lo que los partidos de oposición, entre otros motivos, no votaron a favor de que se pusiera en práctica. A la indeterminación legal del proceso también contribuyó, paradójicamente, el Procurador General de la República al momento en el que hizo una muy tardía solicitud ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta declarara inconstitucional la Ley de Participación Ciudadana.

La ley de PC de 1995 dividía a la ciudad en 365 áreas vecinales de las 16 delegaciones políticas, además establecía como forma de representación a los llamados Consejeros Ciudadanos, estos eran electos democráticamente por voto directo y universal, los Consejeros tendrían algunas facultades de supervisión, gestión evaluación y en su caso de aprobación y consulta de algunos programas delegacionales.



Asamblea Vecinal. Foto
Salvador Hernández

Para ser candidato a ser consejero, se imponía como requisito ser ciudadano del Distrito Federal en goce de sus derechos y obligaciones y residir en el área vecinal a la cual deseaba representar. Lo más trascendente de los requisitos era que debía presentar una lista de firmas que aprobaran su postulación hasta por un número similar al 4% de los ciudadanos residentes del área vecinal.

Lo anterior implicaba una serie de dificultades entre las cuales las más importantes eran la imposibilidad de que ciudadanos sin militancia partidaria pudieran lograr sin un grupo de apoyo este último requisito³⁰, además que el

³⁰ Othón Partido Lara, La Participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones. Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003. El autor hace un análisis muy importante

hecho de solicitar la firma significaba en los hechos un evidente contradicción con la confidencialidad del voto, ya que quien daba su aval a algún candidato, seguramente votaría por él.³¹

A pesar de que los partidos políticos de oposición, Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN), no avalaron el proceso de elección de los consejeros ciudadanos, dado que la Ley los marginaba de la posibilidad de postular candidatos a los puestos de consejeros ciudadanos, su rechazo al carácter de la Ley y al proceso no fue definitivo, ya que por un lado negaban la validez legal de la elección pero por otro sí participaban apoyando política, logística y financieramente a sus candidatos. Esta actitud ambigua de los partidos políticos provocó numerosas confusiones y restó equidad y credibilidad al proceso. Los candidatos independientes no tenían, en realidad, muchas posibilidades ante los candidatos de los partidos de oposición y menos ante los candidatos del PRI, pues éstos utilizaron una gran cantidad de recursos económicos que desequilibró por completo la competencia. Si bien todos los candidatos recibieron financiamiento oficial por parte de las autoridades electorales, los candidatos de partidos contaban de manera muy visible y desproporcionada con más recursos que los independientes para realizar sus campañas.

Los nuevos Consejeros Ciudadanos no estaban obligados a mantener el contacto con los vecinos, además, la representación de cada Consejero eran muy amplia ya que podía representar hasta a 50 mil habitantes cada uno³².

A pesar de la votación que se dio en este proceso, la cual alcanzó más de un millón de habitantes, lo que representaba poco más de 20.69 por ciento del

de la actuación que tuvieron los principales partidos políticos en el proceso electoral de los consejeros ciudadanos, a pesar de que legalmente no debía participar.

³¹ Véase Roberto Mellado Hernández. Participación Ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México, Plaza y Valdés editores, 2001, p. 98

³² La regla para la elección de los consejeros era que hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros, a partir de ahí por cada 50,000 habitantes que excedieran la cantidad anterior habría un consejero.

padrón electoral del Distrito Federal, estos consejeros nunca tuvieron la posibilidad de impulsar una verdadera participación ciudadana. En primer lugar, realmente no representaban a los ciudadanos comunes, sino a los partidos políticos que habían intervenido de manera escondida en el proceso, por otro lado, la ley no señalaba ningún tipo de mecanismo por el cual consultaran a sus representados ni les rindieran cuentas y si agregamos a esto que por desempeñar sus funciones recibían una renumeración económica, el resultado fue que se conformó un grupo “elite” de ciudadanos interesados en la cosa pública y que se ostentaban como líderes comunitarios a la usanza de la cultura política del caudillo priísta.

Finalmente, este mecanismo de representación tuvo una vida muy corta, debido a la coyuntura política y la discusión de la apertura democrática, pero sirvió como un experimento muy importante debido a que por primera vez se elegía democráticamente mediante el voto a una figura de representación más cercana, ya que hasta este momento los ciudadanos del Distrito Federal sólo votaban por los Diputados Federales, quienes eran los representantes populares más cercanos a sus intereses, aunque no tuvieran legalmente facultades para resolver los problemas más inmediatos y sentidos de la población.³³

En este contexto, en donde los Consejeros eran cuestionados por su escasa independencia, aunado a los pocos resultados concretos que esta instancia represento para los vecinos, el 22 de agosto de 1996 en el marco de la reforma política, nuevamente se modifica el artículo 122 constitucional; y el 7 de noviembre del mismo año se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes deroga todos los artículos referidos a la elección de los consejeros ciudadanos. Esta reforma de gran importancia señalaba entre las principales avances los siguientes: la elección

³³ Se debe considerar que los Diputados Federales tienen como función principal el legislar sobre las leyes generales del país, y aunque cumplen tareas de gestión, no siempre esa es su preocupación principal.

directa del Jefe de Gobierno en 1997 y la elección de una Asamblea Legislativa con facultades limitadas.

La democracia naciente en el Distrito Federal logrará que la alternancia llegue a la capital del país, en las elecciones del 6 de julio de 1997, el Partido de la Revolución Democrática llega al poder por la vía del Ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas³⁴. Con la alternancia política en la capital, se esperaba que la relación entre el Gobierno y la ciudadanía cambiara, sobre todo, debido a la llegada de un partido político de izquierda. La alternancia era importante, pero debía irse más allá de la democracia electoral, se aspiraba a ir construyendo una democracia participativa.

De esta manera, el 26 de noviembre de 1998 fue aprobado por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) la segunda Ley de Participación Ciudadana del DF, sustituyendo a la norma vigente desde el 19 de junio de 1995.

LA SEGUNDA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1998) Y LOS COMITÉS VECINALES

Desde el inicio de la gestión de Cárdenas, se aceptó “encadenar” la discusión de la nueva Ley de Participación Ciudadana a la discusión sobre la Reforma Política del Distrito Federal ³⁵(reforma supeditada a la aprobación del Congreso de la Unión). El resultado de este encadenamiento fue que la discusión de las reformas se dilatarán, principalmente por el problema que significaba la Reforma Política y el planteamiento de la creación del estado 32 (estado de Anahuac los llamaban los partidos de oposición: PRD y PAN),

³⁴ Debe recordarse que los capitalinos tenían muy presente el triunfo en la capital de Cárdenas en 1988, e igualmente importante es la campaña que el Ingeniero llevo a cabo para solicitar el voto al ser su lema de campaña “Entre todos” con lo que invitaba a la ciudadanía a una participación mayor en los asuntos públicos

³⁵ Véase Mario Bassols Ricárdez. Regreso al futuro de la política local en el DF en revista Ciudades N°24, octubre-diciembre 1994, RNIU, México, pp. 17-23.

en consecuencia, la euforia producida en la capital por la llegada de Cárdenas a la jefatura de Gobierno no pudo ser canalizada en una campaña que reorganizara la participación ciudadana más allá del interés de los partidos políticos representados en las distintas cámaras.³⁶

Las negociaciones en torno a la reforma política no prosperaron y la Ley de Participación Ciudadana fue aprobada unilateralmente por el PRD. Esta nueva ley privilegiaba la participación ciudadana colectiva y la territorializaba. En efecto, se creaba una nueva división política de representación ciudadana que se le dio el nombre de Unidad Territorial y a sus representaciones el de Comités Vecinales.³⁷

En la nueva Ley se amplía el espectro de las atribuciones de los comités hacia la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles.



Asamblea Vecinal. Foto Salvador Hernández

Los comités vecinales eran integrados por entre siete y quince vecinos dependiendo del tamaño y densidad poblacional de la unidad territorial, y era conformado por la vía de la fórmula electoral de “cociente natural-resto mayor” lo que generó que los comités vecinales fueran heterogéneos en su

³⁶ Véase Sergio Zermeño, et. al. La democracia impertinente. Comités Vecinales en una cultura estatal. Mimeógrafo.

³⁷ El Distrito Federal se dividió en 1,287 Unidades Territoriales y como la Ley previó que en caso de que una UT se encuentre densamente poblada podía integrar dos o más comités; de esta manera se eligieron 1,352 Comités Vecinales.

composición interna. A lo anterior se debe añadir que la fórmula que obtuviera el mayor número de votos era la que tenía el derecho de “quedarse” con el coordinador del comité vecinal, y todos los integrantes de esta representación ciudadana asumían su responsabilidad como un cargo honorífico.

Las elecciones para los comités vecinales se llevaron a cabo el 4 de julio de 1999 mediante el voto universal libre y secreto de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En este proceso participaron 575 mil ciudadanos, a diferencia de los 902 mil que lo habían hecho en 1995 para la elección de los consejeros ciudadanos. Es decir, la euforia del cambio de gobierno en la ciudad no significó un mayor interés de la ciudadanía por la participación ciudadana³⁸.

En teoría, los comités vecinales vendrían a reforzar una estructura colectiva de representación, pero la poca asistencia a las urnas (menos del 10% del padrón electoral); la inexistencia de mecanismos claros para que estos comités vecinales cumplieran sus tareas, las cuales eran mayores según la ley, no se delimitaba los medios por los cuales pudieran llevarlas adelante; la participación (nuevamente) encubierta de los partidos políticos en detrimento de los ciudadanos sin militancia; y la composición final de los comités según las planillas participantes, en donde la falta de madurez política de sus integrantes comenzaron a crear conflictos internos al no representar a los ciudadanos sino a sus referentes políticos externos, configuraron un escenario de rápida descomposición y falta de credibilidad de este órgano de representación ciudadana.

³⁸ Véase Martín Longoria y Eduardo Cervantes. “Informe-evaluación y balance técnico de las elecciones vecinales del 4 de julio”, Partido de la Revolución Democrática. 1999

Aunado a todo lo anterior, la nueva ley no ubicaba un espacio real de confluencia de los comités vecinales³⁹, es decir, el Consejo Delegacional que existía con los consejeros delegacionales desaparecía y con ello la posibilidad de que los comités pudieran discutir, elaborar e impulsar políticas públicas comunes que agregaran la demanda ciudadana.

Debido a todo lo anterior, los gobiernos delegacionales consideraban en muy poco la opinión de los comités vecinales, los cuales estaban desarticulados, con demandas muy focalizadas y sin recursos. En la práctica, los comités vecinales fueron la careta perfecta para los cacicazgos personales que desde años atrás vienen acaparando la representación ciudadana en beneficio particular.

En esta condición se encuentra la representación vecinal cuando en 2001 en campaña y posteriormente ya como Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, plantea el gobernar desde abajo y la creación del “cuarto nivel de gobierno” mediante los comités vecinales, a los cuales se les asignarían recursos⁴⁰

Para tal fin el Jefe de Gobierno dispuso tres medidas de gran importancia: Territorializó los programas sociales del GDF⁴¹, se propuso destinar \$500,000 anuales para que los comités vecinales definieran su aplicación⁴² y modificó

³⁹ Me refiero a un espacio real, a que la Ley no hacía EXPLICITA un espacio de coordinación entre los distintos comités, la ley señala la “posibilidad” de que uno o más comités se coordinen en tareas y necesidades comunes, pero no señala bajo que mecanismo ni sus alcances.

⁴⁰ Véase el Discurso de AMLO en la toma de protesta como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal del PRD, 5 de diciembre de 1999. y los 40 compromisos de gobierno donde el número 28 señala “Convertir los comités vecinales en Gobiernos vecinales”

⁴¹ Los programas de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad, se contemplaban en lo que se conoce como **Programa Integrado Territorial (PIT)** el cual consiste en 13 subprogramas: Prevención del Delito, Apoyo a Adultos Mayores, Becas a personas con Discapacidad, Becas a [niñ@s](#) en condiciones de pobreza, Créditos para ampliación y rehabilitación de vivienda, Mantenimiento de U.H., Creación de instancias infantiles, créditos a microempresarios, Desayunos escolares, Becas para trabajadores desempleados, Apoyo a la producción rural, Construcción y mantenimiento de escuelas y apoyo a mercados públicos.

⁴² Este programa sólo se aplicó en mayo de 2001 con la realización de asambleas vecinales en cada una de las UT, en donde se definió la canalización de recursos en materia de seguridad pública.

la estructura de participación ciudadana del gobierno de la ciudad.⁴³ Esto generó gran inquietud entre los comités vecinales, quienes se reagruparon al ver la posibilidad de obtener recursos y dar una respuesta más favorable a los ciudadanos, sin embargo, la ilusión duró apenas un suspiro. El fracaso de los comités vecinales como formas de representación horizontal se evidenció al sujetarse a la iniciativa del Gobierno y a la coyuntura electoral, al no servir como un espacio de democracia participativa y limitarse a la democracia representativa y al servir más como una vía de ascenso al poder político que como un instrumento de contrapeso al mismo.⁴⁴

LA TERCER LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2004) Y LOS COMITÉS CIUDADANOS

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador tomó posesión el 5 de diciembre del 2000 bajo un contexto difícil en términos de gobernabilidad y posibilidad de llegar a acuerdos con la oposición⁴⁵, esto significó que la intención de brindarle más atribuciones por la vía de los hechos a los comités vecinales no fructificarán en la discusión del presupuesto, así como la renovación de los mismos comités vecinales que debió de llevarse a cabo en 2002, pero la coyuntura electoral y la discusión presupuestaria lo impidió.

Sin embargo, el Gobierno llevó a cabo una política de participación ciudadana que en primera instancia buscó fortalecer a los comités vecinales y en un segundo momento se dirigió a la creación de colectivos organizados en cada una de las Unidades Territoriales. La nueva ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal tiene su origen en la experiencia de gobierno

⁴³ La Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) pasó de la Secretaría de Gobierno a la de Desarrollo Social, con la intención de operar territorialmente el PIT en coordinación con los comités vecinales, así como fomentar su participación. De este modo se asignó un promotor vecinal a cada unidad territorial.

⁴⁴ Un estudio reciente de la DGPC revela que a finales de 2004 sólo la mitad de los comités vecinales tiene vida orgánica, más del 90% de sus miembros pertenece o se identifica con algún partido político y en promedio participa activamente 2.2 miembros por comité vecinal.

⁴⁵ En la Asamblea Legislativa el PRD obtuvo 19 diputados, el PAN 18 y el PRI 12. Igualmente el PAN ganó 6 de las 16 Jefaturas Delegacionales.

de la administración de Andrés Manuel López Obrador, particularmente de la Dirección general de Participación Ciudadana.

Partiendo del hecho de que el sistema de representación vecinal, en sus diversas modalidades y épocas, funcionó mas como un medio de control por parte de partidos, organizaciones e incluso el Gobierno, en detrimento permanente de los ciudadanos, así como de la excesiva concentración del poder público, el gobierno de AMLO planteó la necesidad como un compromiso de campaña, de impulsar los gobiernos vecinales, reconociendo la capacidad de los ciudadanos de proponer, evaluar y tomar decisiones que democraticen efectivamente la vida de la ciudad capital.



Asamblea Vecinal. Foto Salvador Hernández

En este sentido, el GDF abrió espacios de participación y creo condiciones para la participación cotidiana de la población en programas y acciones tendientes a mejorar el entorno social de los vecinos. La experiencia en ese sentido del GDF y la DGPC particularmente es importante.

A través de la experiencia territorial desarrollada por la DGPC, se vislumbró la posibilidad de elegir nuevas representaciones vecinales, en tres años, se llevaron a cabo 7,815 Asambleas Vecinales en la que participó más de un millón de personas y se nombraron más de 27,000 comisionados de asamblea. Estas asambleas se vislumbraron como un espacio privilegiado de convergencia social, diálogo, información y rendición de cuentas del GDF y los ciudadanos de cada una de las Unidades Territoriales del DF.⁴⁶ En ese sentido, la reforma presentada por el Jefe de Gobierno se enfoca una modificación a fondo del capítulo IV dedicado al ámbito territorial.

⁴⁶ DGPC, Antecedentes y Fundamentos de la nueva Ley de Participación Ciudadana, mimeógrafo.2004

Desde el mes de junio de 2003, la DGPC inicio un trabajo de propuesta sobre el título IV de la Ley de Participación Ciudadana, referido a la “Representación Ciudadana”. Dicha propuesta se planteó en noviembre de 2003 al grupo parlamentario de PRD en la ALDF, con quienes se acordó la discusión conjunta de la iniciativa.

El 11 de diciembre del 2003, en la Asamblea Legislativa del DF se aprobó añadir un artículo transitorio a la Ley vigente para realizar elecciones el primer domingo de agosto del 2004, en este escenario se fue avanzando en la discusión sobre la elección vecinal. Para el mes de febrero del 2004, la DGPC llevó a cabo una consulta a la ciudadanía mediante 776 reuniones en donde participaron 16,968 vecinos con quienes se analizó las propuestas al título IV de la Ley. En dicha consulta, los temas más desarrollados por los vecinos fueron las instancias de representación, la reelección de los comités, la decisión del uso de recursos públicos y la particularidad de los pueblos originarios.

El 29 de abril del 2004 se derogó la Ley de Participación Ciudadana vigente y fue aprobada la nueva Ley, quedando establecido que la elección de la nueva representación sería en abril del 2005. Sin embargo, en diciembre del 2004 el PAN en alianza con una corriente del PRD aprobó posponer la elección de abril de manera indefinida “hasta que las comisiones Unidas de Participación Ciudadana y de Asuntos Político – electorales de la ALDF acuerden formas de organización y representación adecuadas al contexto del Distrito Federal”⁴⁷

En este contexto, las formas de representación aprobadas en la ley del mayo de 2004 están en entredicho, es importante mencionar que al no llevarse a cabo elecciones en 2005, la representación vecinal no podrá renovarse sino

⁴⁷ **Decreto de Reformas y Adicciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.**
Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 13, 28 de enero del 2005

hasta 2007, debido a que en 2006 al haber elecciones federales por ley no puede haber elección de representaciones vecinales.

Pero que contiene la nueva Ley que es importante resaltar, desde mi punto de vista son cuatro aspectos a resaltar: La Asamblea Vecinal, las comisiones de trabajo, los comités ciudadanos y el Consejo Delegacional.

Sobre la Asamblea Vecinal, esta se enuncia por primera ocasión como un instrumento de la participación ciudadana, en el capítulo XI De las Asambleas Ciudadanas se dice que son el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial. En cada Unidad Territorial habrá una Asamblea Ciudadana, por lo menos tres veces por año, será pública y abierta a los ciudadanos de la UT quienes tienen derecho a voz y voto.

En la Asamblea Ciudadana se emitirán opiniones, se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su Unidad Territorial. La ley indica en su artículo 77 que la Asamblea Ciudadana podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano-político administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deberán nombrar comités ciudadanos de administración y supervisión. Esta es una atribución nueva y de gran importancia, pues permite por primera vez que los ciudadanos puedan decidir de manera directa sobre recursos destinados a resolver los problemas más sentidos de su comunidad, sin embargo, hay un problema de origen, no muchos programas oficiales permiten en “sus reglas de operación”

la participación ciudadana., este es un punto todavía no resuelto para hacer valer esta posibilidad.

En términos de las resoluciones de la Asamblea Ciudadana estas tienen un carácter obligatorio para el Comité Ciudadano, es decir, el comité vecinal esta supeditado a la Asamblea como máximo órgano de decisión en la comunidad. Igualmente, como máximo órgano de decisión es a la vez el espacio de supervisión del trabajo vecinal al darse la facultad de nombrar una Comisión de Vigilancia cuya función será supervisar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Ciudadana y evaluar las actividades del Comité Ciudadano, La Asamblea deberá aprobar o modificar el programa general del Comité Ciudadano, así como sus planes de trabajo específicos. En esta nueva Ley, la representación vecinal esta por debajo de la Asamblea que es en términos reales el espacio de poder de la comunidad.



**Asamblea Vecinal.
Foto Salvador Hernández**

Otra de las figuras que se crean como un contrapeso a los comités electos y que abren la posibilidad de una participación ciudadana no institucionalizada mayor es la figura de las comisiones de trabajo. La Asamblea Ciudadana podrá conformar Comisiones de Apoyo Comunitario, encargadas de temas específicos y coordinadas por el Comité Ciudadano, a través del responsable del área de trabajo de que se trate.

En lo que se refiere a la representación ciudadana esgrimida en el Título IV de la Ley se dice que el Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial, en cada cual se elegirá un comité conformado por nueve integrantes, los cuales son iguales entre sí y desaparece la figura del

coordinador. La representación será honorífica y el tiempo de duración de los integrantes del Comité Ciudadano será de tres años.

Entre las funciones de los comités ciudadanos destacan la de ser los representantes de los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana, elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial, coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo y participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal.

En conclusión, las facultades del Comité Ciudadano, si bien en algunos casos se amplían, estos están limitados a que se aprueben o se discutan en la Asambleas Ciudadanas, nuevamente, el espacio colectivo es considerado por encima de la representación formal.

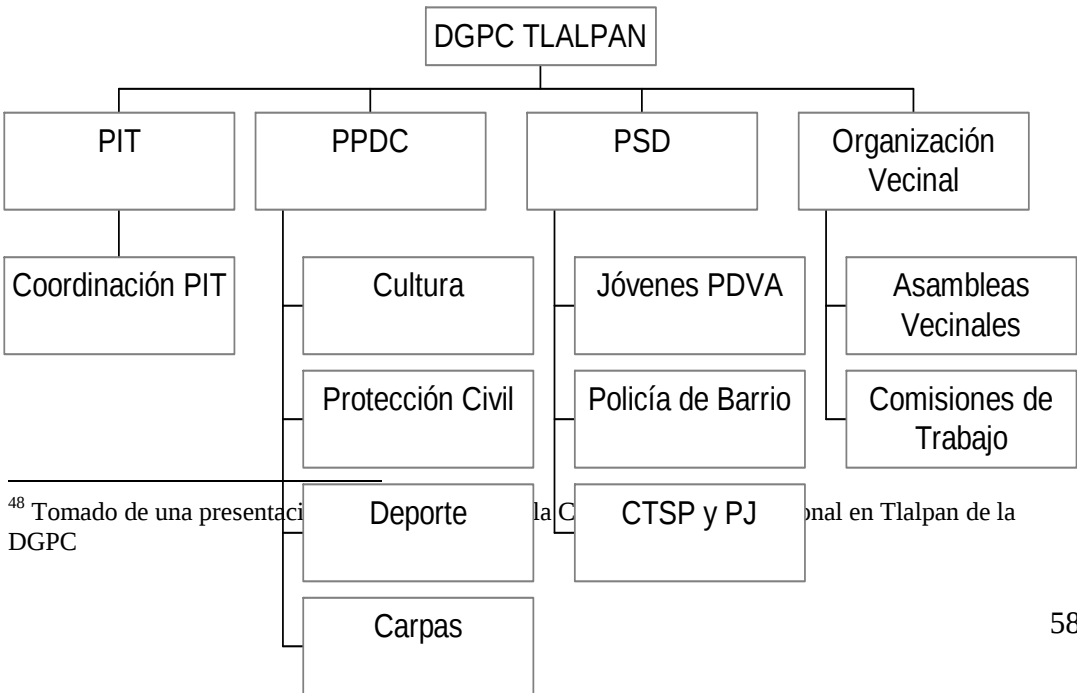
Finalmente, la Ley de mayo del 2004 crea un espacio importante de coordinación entre los comités ciudadanos. en su capítulo VII se habla del Consejo Ciudadano el cual será la instancia de representación de los Comités Ciudadano que tendrán contacto directo, a través de sus comisiones, con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, este espacio de coordinación se integrará por un propietario y un suplente designados por cada uno de los Comités Ciudadanos, estos a su vez podrán conformar una mesa directiva de hasta siete representantes; la cual se encargará de coordinar y convocar a las sesiones del pleno. Dentro de las funciones del Consejo Ciudadano se encuentra el poder formar comisiones temáticas de su interés, así como emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y

en la demarcación territorial; así como informar a las autoridades sobre los problemas que afecten a sus representados y proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos. Es decir, en este espacio la demanda de los vecinos podrá ser agregada para su mejor canalización, situación que no era posible con los comités vecinales.

CAPITULO 4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DE ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR (2001-2006).

En lo que se refiere al trabajo que se desarrollo en la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal (DGPC), en el periodo en que gobernó Andrés Manuel López Obrador, se puede decir que los objetivos de esta Dirección era la construcción del poder popular y la organización vecinal a partir de ir creando las condiciones y la normatividad para que los ciudadanos tomen decisiones desde abajo y en su propio beneficio. En ese sentido, las líneas de trabajo que desarrollo la DGPC se basaron en cuatro principales tal como se muestra en la siguiente gráfica⁴⁸:



Para la mejor comprensión del lector, a continuación se plantearán de forma breve en que consiste cada una de las líneas de trabajo.

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL.

Desde su concepción, la DGPC se creó pensando en ser el punto central desde donde se coordinaría la política social del Gobierno del Distrito Federal, es ese sentido, en todas las Delegaciones Políticas se llevaron a cabo reuniones de la mesa de coordinación con las dependencias que manejaban el Programa Integrado Territorial (ya explicado de manera breve en el capítulo 3). En estas reuniones se analizaban los avances de cada uno de los programas de Desarrollo Social y se acordaban medidas para apoyar en su aplicación tales como la difusión de los programas, ubicar a personas que cubrieran los requisitos para ingresar a los programas del DIF-DF, INVI, SEDECO, etc. o apoyar la entrega de los mismos en el Zócalo de la ciudad de México o en las delegaciones políticas, así como capacitar y orientar a los integrantes de las dependencias sobre la Ley de Participación Ciudadana, así como canalizar las quejas de los ciudadanos o sus sugerencias.

PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO (PPDC)

Este era el programa donde se daba la participación ciudadana por excelencia, debido principalmente porque en esta línea de acción no participaba ninguna de las áreas de gobierno que no fueran la misma DGPC, es decir, no existían recursos públicos para mantener las acciones y se financiaban con el apoyo, donación y trabajo de los llamados comisionados en sus respectivos programas, estas figuras organizativas fueron la estrategia que se diseñó para impulsar la participación ciudadana. Cabe señalar que para la DGPC este resultó ser el principal instrumento de participación de la gente, pues se basaba precisamente en la capacidad de

los ciudadanos para allegarse de recursos propios o institucionales para implementar las tareas.

PROGRAMA DE DEPORTE COMUNITARIO

En el programa de Deporte, se buscaba la creación de los llamados clubes deportivos, estos consisten en que un grupo de vecinos se encargan de organizar los eventos deportivos en su comunidad, así como a entrenar a los integrantes de las distintas ramas deportivas inscritas en el club, con datos de marzo de 2004 que es el último dato que se pudo conseguir sistematizado⁴⁹, podemos observar que se trabajó en el fortalecimiento y consolidación de 140 clubes deportivos que atendían a 365 Unidades Territoriales, con el apoyo de estos colectivos organizados se efectuaron 4401 eventos deportivos.

Para llevar a cabo de manera correcta estas actividades se implementaron reuniones de coordinación con los vecinos, con una asistencia concentrada de 1816 comisionados, con quienes se acordaban las actividades a realizar, cabe resaltar que de los comisionados el 71% son varones (1298 integrantes) y el 27% restantes mujeres. En lo que se refiere a la participación de los comisionados, una evaluación de la DGPC señala que el 47% de los clubes se presentaba a las actividades de manera constante, el 43% lo hacía algunas veces y sólo el 9% lo hacía de manera esporádica o no participaba en las actividades deportivas acordadas en la comunidad. Además hay que considerar que el 45% de los clubes llevaba a cabo actividades por iniciativa propia sin la intervención de la DGPC, lo que habla del grado de apropiación social de esta figura organizativa.

⁴⁹ Haya que hacer la observación de que prácticamente no hay sistematización del trabajo de la DGPC en estos 6 años, y lo que se pudo conseguir obedece a que el autor de este trabajo laboró en dicha Dirección General del 2001 al 2005

PROGRAMA DE CULTURA COMUNITARIA

Dentro de la línea de la cultura comunitaria, se promovió una red cultural que buscaba llevar a cabo acciones tales como torneos de ajedrez, proyecciones de cine debate sobre temas diversos, principalmente problemáticas urbanas, actividades de comunicación popular consistente en la elaboración de periódicos murales sobre la actualidad política y social de la ciudad, eventos de cultura popular consistentes en cartonería y visitas guiadas con el objeto de rescatar las tradiciones populares y también se apoyo la elaboración de rescates históricos en colonias populares.

Con los datos obtenidos, podemos observar que se contaba con 259 núcleos culturales en 14 delegaciones (en las delegaciones Cuauhtemoc y V. Carranza no hay datos) que atendían a igual número de Unidades Territoriales, en donde se logró la organización de 3064 eventos culturales.

En lo que se refiere al grado de organización de los ciudadanos en esta línea, observamos que participaban 999 vecinos de los cuales 301 son varones (31%) y 648 mujeres(65%), en este caso, la relación hombres-mujeres se invierte con respecto a lo que ocurre en el deporte. En lo que se refiere a la participación de los comisionados, observamos que el 44% se presentaba a las actividades de manera constante, el 39% lo hacia algunas veces y el 13.5% lo hacia de manera esporádica o no participaba en las actividades.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN A LA COMUNIDAD

Con este programa, se buscaba como objetivo principal dar a los vecinos las herramientas básicas mediante la capacitación, de qué hacer en caso de alguna emergencia, desde un temblor hasta un incendio. En este esquema se trabajó con 210 redes de protección a la comunidad, en 14 delegaciones

(Benito Juárez y Cuauhtemoc no contaban con estas comisiones) y se llevaron a cabo 1419 talleres con temas como primeros auxilios, análisis de riesgos, diseño y ejecución de simulacros, prevención de incendios, uso adecuado del gas LP, entre otros, gracias a esta actividad poco más de 10,000 vecinos tienen los elementos básicos para saber cómo reaccionar ante una emergencia. Además de la capacitación, se trabajó de manera conjunta con los ciudadanos en acciones concretas de prevención, tales como limpieza de barrancas, simulacros de prevención de sismos en la ciudad, acciones de difusión sobre prevención y mitigación de riesgos y otra más.

En este caso podemos decir que las 210 redes de protección civil se integraban por 1335 vecinos de los cuales 457 son varones (34%) y 796 mujeres (60%), observamos que el 56% se presentaba a las actividades de manera constante y proponían ellos mismos las actividades a realizar sobre un 31% que solo lo hacía algunas veces.

PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE COMUNITARIO

Este programa inició a operar en 2004 y su objetivo central se enfocaba a la realización de talleres en los que se daban elementos para que se tuviera conciencia sobre la necesidad de cuidar el agua, no contaminar con basura los ríos, bosques y la ciudad en general, prevenir la contaminación por heces fecales caninas e incluso detectar plagas en los árboles de la ciudad, (particularmente el muerdano), igualmente se llevaron a cabo jornadas de reforestación o limpieza de espacios públicos, actividad que tienen la finalidad de concienciar a la población del grave problema que significa para la salud pública de los habitantes de DF el problema de la contaminación y la pérdida de las pocas áreas verdes que aún nos quedan.

Para esta línea de trabajo, se laboró en 519 Unidades Territoriales de 12 Delegaciones Políticas donde se lograron llevar a cabo un total de 1000

acciones con la participación de 11597 ciudadanos entre comisionados y vecinos participativos.

PROGRAMA DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

Este programa tenía como objetivo fundamental buscar la participación de la ciudadanía en acciones que permitieran la disminución de los índices delictivos en la ciudad, mejorar la percepción ciudadana con respecto a la inseguridad y evaluar la acción de los cuerpos de seguridad y civiles encargadas de la prevención del delito. Aquí los vecinos organizados estaban en condiciones de relacionarse, supervisar y proponer acciones con las áreas de procuración de justicia y seguridad pública.

COORDINACIONES TERRITORIALES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA⁵⁰

En esta línea de acción, se trabajaba de manera permanente en las 70 CTSPyPJ en que se encuentra dividido el territorio del DF., aquí se fomentó que los vecinos de manera organizada asistieran a presentar diagnósticos de la problemática de inseguridad de sus colonias y propuestas para la mejora de la seguridad pública en los lugares donde residen. Se elaboraron y entregaron 518 pliegos petitorios en materia de seguridad pública con la presencia de 4379 vecinos a la reunión de la CTSPyPJ. Cabe aclarar que en todos los casos, los vecinos asistentes a dichos encuentros son integrantes de las comisiones de seguridad pública de sus respectivas Unidades Territoriales.

De la misma manera, las CTSPyPJ tienen como política la visita cotidiana a las Unidades Territoriales de manera permanente un día a la semana, en

⁵⁰ A inicios del Gobierno de AMLO se implementa una mesa de coordinación de las llamadas CTSPyPJ, a esta mesa acude diariamente, los 365 días del año los responsables del Ministerio Público, Policía Judicial, Policía Sectorial, Juez Cívico, Médico Legista, un representante del Jefe de Gobierno, un representante del Gobierno Delegacional y la DGPC.

ese sentido, la responsabilidad de la DGPC es la de convocar a la ciudadanía, gracias a la cual se sacaron adelante cada año más de 3000 reuniones en todo el Distrito Federal donde se escucho las demandas e inquietudes de los ciudadanos con respecto a la seguridad pública.

Otra de las líneas que se trabajan es la de la capacitación sobre temas como Justicia Cívica, las funciones del Ministerio Público y medidas de prevención ante los delitos, así es como se llevaron a cabo talleres a los ciudadanos y en las escuelas públicas.

POLICIA DE BARRIO

Este programa consiste en la evaluación ciudadana del patrullaje mediante la presencia permanente y fija de elementos de la policía preventiva en Unidades Territoriales con alto índice delictivo, principalmente robo de vehículo, se trabaja de manera conjunta con la SSP con quien se llevan a cabo visitas domiciliarias a observadores vecinales y se atienden los códigos de atención ciudadana.

Además se dio seguimiento a los “senderos escolares seguros” en las escuelas que están dentro de la UT donde se trabaja y se busca el acompañamiento de padres de familia, conjuntamente se impulsaron eventos de recuperación de espacios y se han realizado reuniones de rendición de cuentas y de evaluación social de la actuación policial con la presencia de los comisionados, dicha evaluación se lleva a cabo con encuestas de evaluación del trabajo de la policía a ciudadanos y comisionados.

Como parte de la organización y operación del programa se llevan a cabo reuniones con los responsables de la SSP para ubicar deficiencias del programa y plantear soluciones. Es importante señalar que en América Latina son escasas las experiencias en que los residentes de zonas

consideradas de alto índice delictivo, apoye y supervisen la acción del gobierno de manera autónoma, y mucho menos cuando esta acción de gobierno se refiere a la seguridad pública

PROGRAMA DE PREVENCIÓN AL DELITO, LA VIOLENCIA Y LAS ADICCIONES (PDVA)

Este es un programa que opera en las Unidades Territoriales que son expulsoras de delincuentes jóvenes, es decir, con base en la información que el GDF tiene del domicilio de los reclusos menores de 35 años se aplicó este programa en aquellas UT donde mas manifestaban los reclusos residir. En esta línea de trabajo lo que se llevo a cabo fueron cursos donde se trataron temas como prevención de adicciones, prevención de abuso infantil y sexual, derechos de los niños y resolución no violenta de conflictos; para el buen desarrollo de este programa se llevaba a cabo una mesa de coordinación con dependencias como el DIF-DF, UAPVIF, IASIS y el Gobierno Delegacional.

Además en este programa, se llevaron a cabo jornadas de trabajo con lo que se pretendió llevar a cabo un acercamiento con los jóvenes en situación de riesgo, que son un sector extremadamente olvidado por las instituciones de gobierno.

ORGANIZACIÓN VECINAL

Dentro de la línea de organización vecinal, como ya se ha anotado párrafos antes, la tarea fundamental de la Dirección General de Participación Ciudadana es precisamente, la participación y organización de los vecinos de las Unidades Territoriales del Distrito Federal, para ello, en cada línea de trabajo institucional existe una comisión de ciudadanos que de manera voluntaria, libre y democrática contribuyen a impulsar todas las actividades aquí referidas en beneficio de sus respectivas comunidades. Para que estas

tareas sean realmente acompañadas, evaluadas e impulsadas por las comisiones en la DGPC se tomo como mecanismo la visita domiciliaria a cada uno de los comisionados existentes, además, de la implementación de las llamadas plenarias de comisionados por Unidad Territorial bajo dos orientaciones principales.

La primera es una reunión plenaria de todos los vecinos de la U.T. para planear, evaluar y ejecutar alguna tarea en específico de las líneas de trabajo, estas reuniones las coordinan de manera independiente cada promotor vecinal con sus respectivos comisionados.

La segunda es una reunión plenaria que se planifica de manera general y centralizada, con temáticas diversas de interés general en el Distrito Federal, un ejemplo de ello son las que se impulsaron con el objeto de informar sobre las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y que da sustento legal a la conformación de comisiones y la Asamblea Ciudadana entre sus principales logros, o como son también las plenarias de evaluación de las actividades del año y planeación de las actividades del año siguiente, así como la planificación de las Asambleas Ciudadanas.

Dentro de las actividades fundamentales de Participación Ciudadana, se encuentra la Asamblea Ciudadana, durante los años 2001 a 2005 se llevaron a cabo dos periodos de las mismas, el primer periodo que se desarrollaba entre los meses de febrero y abril tenía como objetivo informar sobre las acciones de gobierno a desarrollarse durante el año, así como incrementar el número de vecinos que se integraran a las comisiones y presentar el plan de trabajo para el año que iniciaba. El segundo periodo se llevaba a cabo entre los meses de noviembre y diciembre y su orden del día consistía en informar sobre lo realmente llevado a cabo en el año tanto por el Gobierno como por las comisiones, ahí mismo se aprobaban los planes de acción para el año entrante que impulsarían las comisiones.

Debido a que el trabajo que desarrollan los promotores vecinales es complejo y se pretendía dar una orientación claramente de un gobierno de izquierda, es decir, democrático, libertario, autogestivo, participativo, que busque la justicia social y corresponsable entre la ciudadanía y sus autoridades, se llevaron a cabo todos los lunes cada quince días talleres de formación y capacitación que se denominan tronco común, en ellos se estudiaban temas como: “Ley de Participación Ciudadana”, “Elecciones vecinales”, “Metodología para la planeación participativa”, “Proyecto alternativo de Nación”, “Sujetos y actores políticos en el panorama actual”, “Consolidación organizativa”, “Análisis de coyuntura”, entre otros.

Esta misma línea de capacitación se ha llevado a los vecinos en lo se conoce como “Escuela Ciudadana”, que durante los años 2003 a 2005 tuvo tres fases, la primera fue una Escuela Regional (4 regiones son las que comprende la DGPC), posteriormente en el año 2004 se llevaron a cabo escuelas delegacionales y la tercer fase en 2005 fue el impulso de escuelas por zona de trabajo (poco más de 86 escuelas) En total se ha logrado instruir y orientar a mas de 1200 vecinos con una capacitación de seis semanas durante los días sábados con un plan de estudios que abarcaba elementos de historia de la lucha por la democracia en la ciudad hasta metodología para la organización y planificación comunitaria.

LAS ASAMBLEAS VECINALES Y LAS COMISIONES DE TRABAJO

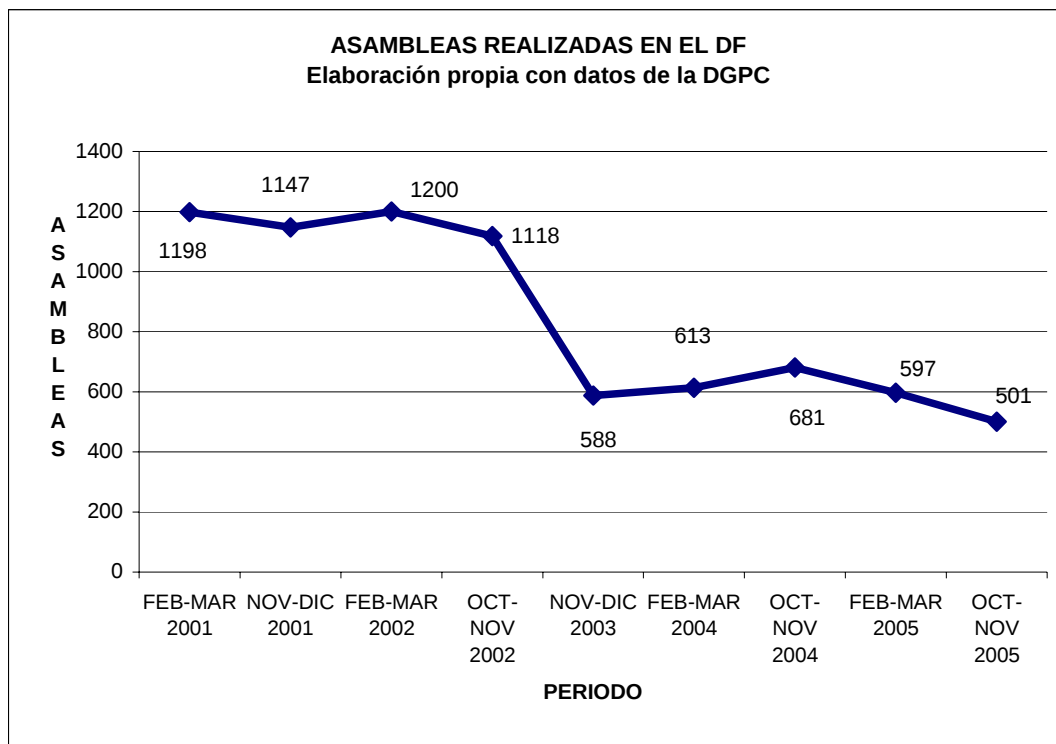
Las Asambleas Vecinales fueron desde un principio el eje rector de la política de participación ciudadana implementada desde el Gobierno del Distrito Federal. En estas, se pretendían que los ciudadanos pudieran evaluar, opinar y en algunos casos decidir sobre los recursos públicos que eran canalizados a las Unidades Territoriales; por esto, las primeras asambleas en 2001 buscaron crear condiciones ligadas al Programa Integrado territorial (PIT) y

que fueran estas comisiones en conjunto con los organismos de Gobierno, quienes decidieran a que ciudadanos debían llegar los programas sociales; sin embargo, no todas las esferas del Gobierno entendieron esta política de participación y poco a poco las comisiones ligadas al PIT fueron menguando, abriendo paso posteriormente a las comisiones ligadas al Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC) de inversión de la DGPC y sin recursos públicos para sostener el trabajo, pero con el empuje de los ciudadanos.

Efectivamente, las Asambleas Vecinales eran el espacio primordial para que el Gobierno del Distrito Federal rindieran cuentas de lo que se planeaba y de lo que se había hecho en materia de Desarrollo Social, además de ser el principal instrumento de participación ciudadana.

Un análisis elaborado con datos de la Subdirección de Evaluación y Planeación de la DGPC mostrado en la siguiente gráfica, nos indica que el periodo en el que hubo más asambleas y su asistencia fue mayor fue del febrero a ,marzo de 2002, esto debido a dos factores; el primero por una política de la DGPC de llevar a cabo asambleas en todas las Unidades Territoriales, objetivo que casi se cumple, pues se realizaron 1200 asambleas de 1352 Unidades Territoriales existentes (lo que representa un 88%) y el segundo factor fue la expectativa que se creó en la ciudadanía de poder acceder a alguno de los programas sociales del Gobierno, ya que en la convocatoria que se hacía se invitaba a asistir y traía impreso un cuadro con la información del número de apoyos que se tenía destinados en esa zona (ANEXO 2)

Para la mejor comprensión de la importancia y el desarrollo de los que fueron las Asambleas Vecinales, elaboré una serie de gráficas que a continuación aparecen.



Como podemos ver, el periodo en que más Asambleas Vecinales hubo en el Distrito Federal es en el 2002-1 (así denominado para diferenciarlo de las asambleas de rendición de cuentas que se hacen a final de año) sólo un poco abajo que las desarrolladas en el periodo 2001-1 y que marcan el inicio de una política de participación ciudadana general, sin embargo, vemos como a partir del año 2003 hay una caída fuerte en la realización de asambleas, la razón obedece a tres aspectos fundamentales desde mi punto de vista.

En primer lugar, la poca o nula posibilidad real que hubo en las dependencias que manejaban el PIT para dar cabida al proceso de participación ciudadana, a pesar de los buenos deseos e intenciones de la DGPC, la realidad era que las dependencias que manejaban el recurso público no veían con buenos ojos a las asambleas y por ello no participaban en ellas, como vemos en el siguiente cuadro que abarca datos de 2003 a 2005. observamos que las

dependencias que mas acudían a las asambleas eran la Secretaria de Salud con un 90% de asistencias y los gobierno s delegacionales con un 52%. Esto obedecía por una parte a que la Secretaria de Salud posee una estructura territorial amplia con las Educadoras para ala Salud Familiar (EDUFASAS) y a que el programa del Adulto Mayor que esta institución coordina tiene carácter de Ley y es Universal, además de la gran connotación social y política que el programa tiene en la población

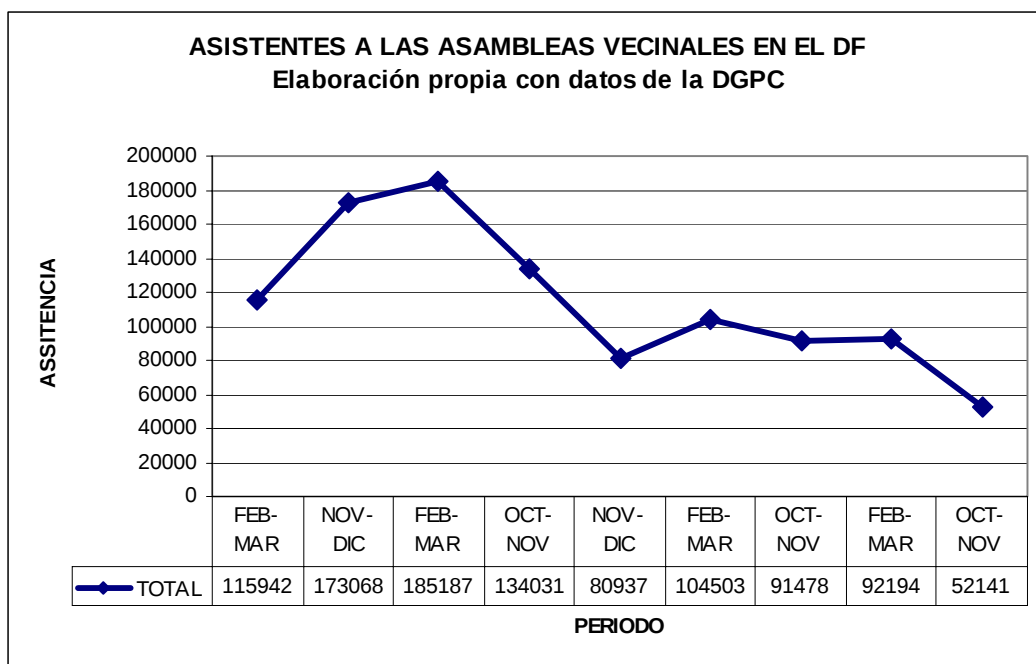
PERIODO	ASAMBLEAS REALIZADAS	DIF DF	SALUD	PROSOC	SSP	DELEG	SEDECO	INVI	CORENA	UDSE
2003-2	588	92	545	16	135	452	109	212	15	176
2004-1	613	210	560	16	141	407	201	136	41	196
2004-2	681	247	634	9	140	265	438	175	22	151
2005-1	597	32	476	4	142	270	210	313	0	117
2005-2	501	120	490	5	101	164	220	165	23	113
TOTAL	2980	701	2705	50	659	1558	1178	1101	101	753
%	100	23.5	90.8	1.7	22.1	52.3	39.5	36.9	3.4	25.3

Después de la Secretaria de Salud y los Gobiernos Delegacionales correspondientes, la dependencia que más asistía a las Asambleas es las Secretaria de desarrollo Económico, (SEDECO) y el Instituto de Vivienda (INVI), sin embargo, su representación con alcanza a ser en más del 40% de las asambleas. La falta de presencia de las dependencias del Gobierno fue desalentando la participación Ciudadana al ver que este no era el espacio para realizar una demanda de apoyo.

El segundo aspecto que impacto para que dejaran de realizarse las Asambleas Vecinales fue la paulatina disminución en el número de promotores vecinales de la DGPC del Gobierno del Distrito federal, pasando a ser 1352 en 2001, un promotor por cada Unidad Territorial, a 945 en 2006, una disminución de 407 promotores en solo 5 años, lo que significó el 30% menos de la estructura que promovía la participación ciudadana.

El tercer elemento que impacto en la disminución de Asambleas Vecinales fue la clasificación que la DGPC llevo a cabo de la Unidades Territoriales, en enero de 2005, se hizo una evaluación e la que se clasificaron las UT como alta, baja y media prioridad, esto significo que en la UT catalogadas como de baja prioridad no había participación ciudadana y nulo presupuesto social; las UT definidas como de media prioridad fueron aquellas donde no había procesos de participación ciudadana, pero por el grado de marginación existente había un gran presupuesto social reflejado en el PIT y finalmente las de alta prioridad era aquellas donde había organización vecinal y preferentemente de alta marginación. De esta formas, el universo de trabajo de la DGPC (y por lo tanto para las asambleas) se redujo hasta llegar a ser de 511 en octubre de 2005 –apenas el 37% de las UT del DF- así se fue construyendo y deteniendo la participación ciudadana.

Estos elementos nos permiten tener una idea de los motivos por los cuales la ciudadanía no logra asimilar como se deseaba a las Asambleas Vecinales como un elemento de cambio democrático y de toma de decisión desde la comunidad, así es como podemos apreciar como cada vez eran menos los capitalinos involucrados en las asambleas como podemos observar en el siguiente gráfico.



Pero no todo fueron malas noticias, así como iba disminuyendo la cantidad de ciudadanos que participaban en la Asambleas y Comisiones de trabajo, la calidad de trabajo desarrollado por estas y los vecinos se fue acrecentando, así lo demuestra el hecho de que a pesar de que como ya dijimos el universo de trabajo de la DGCP decreció y cada vez existían menos promotores y menos unidades territoriales prioritarias para el Gobierno del DF, en materia de Participación Ciudadana, la especialización de las comisiones, su mejor atención por parte de los mismos promotores, el acompañamiento constante y la capacitación por vía de la denominada escuela ciudadana, permitieron que una buena cantidad de vecinos integrados a las comisiones de trabajo lograran escalar en su nivel de participación y en su conciencia de ser ciudadanos.

No es de extrañar entonces, que las Asambleas más numerosas en cuanto al promedio de asistencia se desarrollaran en el periodo 2004-1, es decir, ya muy lejos del inicio de la entrega de apoyos por parte del Gobierno en 2001, pero también cada vez más cerca del conflicto político que a inicios de 2005

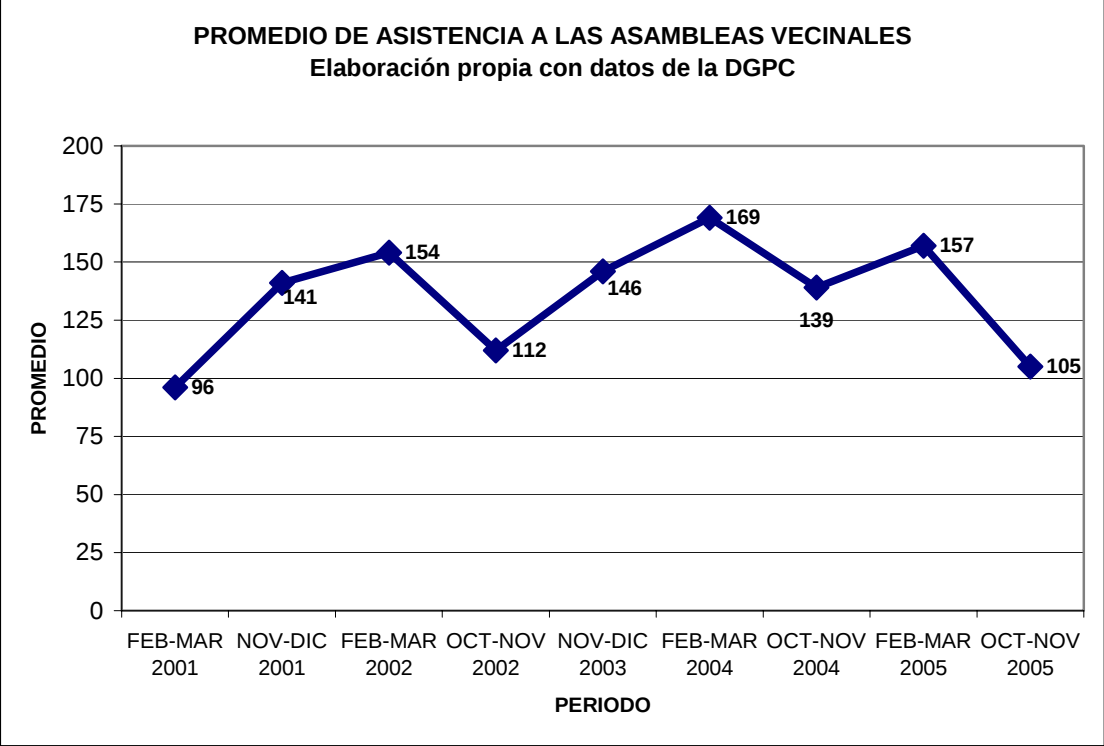
significaría el intento de desafuero del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

Efectivamente, a pesar de que las expectativas iniciales de muchos ciudadanos por obtener una ayuda en forma de crédito o beca, con el tiempo se hicieron mas exiguas, e algunas zonas de la ciudad de México, la participación de los vecinos en la deliberación –si bien todavía no en la decisión- de la problemática cotidiana comenzaba a rendir frutos.

Esta participación ciudadana, que en mucho tuvo una clara orientación política, inicio como ya dijimos con el proceso de desafuero de AMLO, terminó sufriendo una caída importante en vísperas de las elecciones de 2006, los motivos de esta caída en la participación , desde mi punto de vista obedeció a dos razones principales, la primera al desgaste natural del proceso, el cual, visto de forma particular en muchas comunidades llevaba por lo menos tres años de implementado y se notó claramente el cansancio de la población por el tiempo y la falta de atención decidida por parte de las autoridades.

El segundo factor tiene un sesgo más político y es que después del desafuero y al inicio de la campaña presidencial, el auge y el grado de aceptación de AMLO como candidato presidencial eran altísimos, incluso su victoria en 2006 se miraba como segura, esto propicio que de la DGPC salieran muchos de sus mejores cuadros políticos a la campaña presidencial dejando el trabajo comunitario de base, incluso su Director General, Eduardo Cervantes Díaz-Lombardo y el Coordinador Regional Sur, César Núñez Ramos, salieron para coordinar la promoción del voto en la 4ª y 5ª circunscripción electoral respectivamente, arrastrando tras de si a un número indeterminado de promotores vecinales, coordinadores de zona y coordinadores delegacionales. Lo mismo ocurrió del lado de los vecinos, quienes ya contaban con mayor experiencia y conocimiento se sumaron a la

campaña electoral, mayoritariamente a favor de AMLO, el efecto social fue el abandono de las comunidades e pro del proceso electoral y sus resultados se hicieron sentir.



CONCLUSIONES.

Durante decenios el régimen priísta impuso en la ciudad de México un sistema de representación vecinal que funcionó como un medio de control y manipulación de los intereses legítimos de la población, esto ocurrió mediante prácticas clientelares, corporativas y corruptas, que desacreditaron durante el tiempo que duró a las instituciones públicas y socavaron la confianza de la gente, distorsionando y inhibiendo la vocación participativa de la población.

Esto ha ido cambiando paulatinamente con la llegada al poder de partidos políticos de oposición, que en el caso del DF, con una tendencia de izquierda han impulsado la idea de modificar las condiciones en que se desarrollan la relación entre ciudadanía y gobierno, e impulsado espacios de participación ciudadana mayores.

Sin embargo, este proceso al estar continuamente mezclado con los intereses de los partidos políticos, los cuales pretenden ostentar de manera patrimonialista la representación de los ciudadanos, han detenido esta causa de apertura democrática. Lo grave de esto, es que incluso los partidos políticos como el PRD que se declara abiertamente de izquierda y que como oposición pugnó por dicha apertura, hoy en día privilegia sus intereses por sobre la democratización de la ciudad. Esto se puede observar en la alianza que una fracción del PRD realizó con el PAN para detener la aplicación de la última Ley de Participación Ciudadana tal como se explica en el cuerpo del trabajo.

Para alcanzar la democracia plena en nuestra ciudad, es necesario que los ciudadanos participen, se organicen e interioricen la necesidad de los cambios en la apertura democrática del país y la capital. Los ciudadanos deben construir espacios independientes de los partidos políticos que sirvan no como una expectativa de acceder al poder político, sino, más bien como

su contrapeso. En tanto no ocurra esta condición, la participación ciudadana, y sobre todo la institucionalizada (es decir, la que las leyes regulan) seguirá dependiendo de los tiempos políticos y los intereses particulares de los institutos partidarios.

Otro de los obstáculos que se deben salvar para lograr la tan anhelada democratización es romper la visión y la cultura de la representación como un espacio de poder y no de servicio. Esto no significa que se caiga nuevamente en el error de ver a los representantes vecinales como “mandaderos” o trabajadores al servicio de los vecinos, sino que debe trascender a una corresponsabilidad en donde el análisis, discusión y ponderación de posibles soluciones conjuntas a problemas comunes sea la regla, en la medida que los ciudadanos se involucren junto con sus representantes en la gestión y lucha por sus derechos y demandas, la participación ciudadana se abrirá a pesar de la oposición de los grupos enquistados en el poder. Esta posibilidad tiene una veta en la nueva Ley de Participación Ciudadana aprobada (y detenida) por la Asamblea Legislativa.



Finalmente, otro de los retos de la participación ciudadana y sus representaciones formales será el de poder desligarse de la coyuntura político-electoral en la que ha estado sumergida desde su nacimiento. Particularmente importante en estos momentos es que la posibilidad de que haya elecciones vecinales, si los vecinos no son capaces de defender los pocos y limitados espacios que se han ido conquistando, al final será muy fácil su restricción o el regreso a una participación más confinada y controlada. Lo anterior representaría un enorme retroceso en la lucha democrática de los mexicanos y particularmente de los capitalinos por ser

considerados como ciudadanos con plenos derechos. Ojalá y la experiencia de lucha de la población permita trascender la coyuntura y fortalecer la democracia y la autogestión ciudadana tan necesaria en nuestro país.

La transición a la democracia en América Latina muestra a lo largo de estos años dos etapas principales, de las cuales nuestro país no se encuentra excluido. La primer etapa la ubicamos los durante los años 80, década que se caracteriza como una “década perdida” en lo económico pero de gran avance en materia democrática, la otra etapa la podemos reconocer a lo largo de los noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y del descontento creciente con la política, situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro⁵¹.

En el caso mexicano, podemos observar que a partir de la crisis política que vivió la nación a raíz de la elección de 1988⁵² se comienzan a dar las reformas necesarias para iniciar un proceso de democratización de la vida política.

Sobre la participación de la sociedad en la vida pública, en nuestro país, se entiende que el cambio de partido en el poder en el año 2000 ha significado para muchos la posibilidad de creer en que las cosas no siempre deben regirse bajo las mismas reglas. Independientemente de si el actual gobierno es mejor o no, lo cierto es que la ciudadanía cobró fuerza, en el sentido de tener plena conciencia de que a través del voto se puede determinar el resultado de las mismas.

⁵¹ Véase “las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado 1978-2001” de Daniel Zovatto en Democracia y formación ciudadana. IEDF. Colección sinergia. 2002

⁵² Cabe recordar que ese año hubo elección presidencial y esta fue muy cuestionada al decirse que hubo fraude en contra del candidato Cuauhtémoc Cárdenas y a favor del candidato y ex presidente Carlos Salinas de Gortari.

Lo importante ahora es saber cómo se puede participar, cuáles son los diferentes mecanismos para lograr tener presencia en el teje y maneje gobierno-sociedad. Es necesario primero conocer las reglas del juego, saber con qué instrumentos contamos a nuestro favor, cuál es la legislación vigente, cuáles son nuestros derechos, pero también cuáles son nuestras obligaciones y, sobre todo, adoptar como propios los principios básicos de la participación ciudadana y la democracia con el fin de tener el suficiente juicio moral y cívico que permita actuar con responsabilidad ante la sociedad.

Para ello es necesario Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el ámbito público, generar una política de participación social que se constituya en eje estratégico de una nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad, desarrollar formas de *organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno* para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública, perfeccionar el cuerpo de *instituciones, normas y procedimientos públicos* para permitir el *control y la fiscalización* ciudadana en el ejercicio del gobierno, generar *espacios comunes --ciudadanía-gobierno--* para la *concertación y negociación* entre ambos, de los temas de la participación decididos en común, generar una *cultura de la participación de la ciudadanía* en todos los ámbitos de la política pública como forma de *construcción de poder de la sociedad civil*.

La participación de la ciudadanía en el ámbito público además de tener un carácter institucionalizado, se debe estructurar de manera incluyente de diversas formas de asociaciones, desde los niveles individuales hasta la sociedad en general, así como las instancias y espacios posibles de la participación.

En ese sentido, la estrategia principal de los gobiernos emanados de las luchas ciudadanas, como es el caso del DF debe consistir en el reforzamiento social del gobierno local, transformándolo en un elemento

capaz de cambiar las relaciones sociales en su conjunto y la relación gobierno-sociedad, en particular. Para ello, es preciso abrir cauce a dos procesos fundamentales, puntales de esta estrategia: un proceso de descentralización concebido, no como elemento funcional al modelo para desconcentrar funciones y privatizar responsabilidades, o como estrategia de dispersión de conflictos, sino como una forma de democratización del estado, del gobierno y de la propia sociedad, del conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, que transfiera efectivamente una serie de decisiones, atribuciones y competencias, así como los recursos necesarios a niveles de gobierno y acción, cada vez más cercanos a la sociedad; es decir, que distribuya efectivamente el poder entre la sociedad.

Se debe impulsar también un proceso de construcción de la participación ciudadana entendida, no como consulta o aporte de mano de obra barata, sino como elemento central de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto a lo público; como involucramiento en el diseño, gestión y control de las políticas públicas de la propia sociedad; como generación y respeto de todas las formas de participación, control y gestión que ha desarrollado el conjunto de la sociedad, al igual que la implantación social de las prácticas del referéndum y el plebiscito como mecanismos democráticos de participación y decisión ciudadana sobre la vida pública.

Es decir, dentro de esta estrategia deben combinarse mecanismos de democracia directa, semi-directa y representativa, siempre con el claro objetivo de otorgar poder real de decisión a la población para proponer, acompañar, vigilar y controlar las acciones del gobierno y, más ampliamente, del Estado, impidiendo la privatización del ámbito público y su manejo bajo prácticas clientelares, paternalistas, populistas y autoritarias.

Por lo mismo, se ve necesario instituir canales y espacios para que la comunidad se exprese no de manera auxiliar o consultiva, sino con órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones. Con el propósito de garantizar la transparencia y eficiencia de la administración pública, es necesario generar y asumir plena y cotidianamente una práctica nueva desde instancias ciudadanas, y transformar el gobierno y la administración pública en un espacio real de representación de los diversos intereses de la sociedad local, creando nuevas reglas de convivencia política y social.

Ambos procesos deben ser capaces de incorporar los retos que el contexto descrito anteriormente impone -retramiento estatal, liberalismo y globalización económica, privatización- para impedir que la transferencia de poder quede vacía, al propugnar la descentralización a nivel político en un contexto de tremenda concentración del poder económico.

Esto requiere de un nuevo marco de relaciones entre ámbitos de gobierno y entre gobierno y sociedad. Este nuevo marco no sólo debe darse a nivel jurídico, sino principalmente en un cambio de actitudes y una nueva práctica social y política más democrática, plural e incluyente, que incorpore la verdadera participación de la ciudadanía y los diversos actores económicos, sociales y políticos, en el conocimiento, análisis, formulación de propuestas, toma de decisiones, ejecución y control de las acciones públicas.

La generación de una cultura de participación en la vida pública tanto en los ciudadanos como en los funcionarios y autoridades lo que implica implementar una serie de procesos de carácter programático, en el marco de la política de descentralización y participación, que incluya: la promoción y organización del proceso; la información y comunicación ciudadana a nivel general y específico, masivo y particular; la educación ciudadana; la formación de los funcionarios públicos; la sistematización de toda la experiencia. Estos aspectos deben adquirir carácter de programas sistemáticos e intencionados y deben diseñarse cada uno en particular para

instrumentarse y operarse adecuadamente, para garantizar una apropiación social de ambos procesos.

Un conjunto de instrumentos claros sobre los cuales estructurar y echar a andar el proceso de descentralización y participación. Dichos instrumentos deben responder al contexto real en el cual se actúa, sus límites y posibilidades. A manera de ejemplo, señalamos algunos que han funcionado en otras experiencias, mismos que debemos estudiar más para analizar su viabilidad y utilidad dentro de nuestro propio proceso: presupuesto participativo, planeación estratégica participativa, descentralización participativa (territorial y temática), programas territoriales integrales, microáreas de desarrollo, experiencias de cogestión de programas y proyectos, diseño de políticas públicas. Cada uno de estos instrumentos se ha aplicado no de manera total sino seleccionando territorios, temas, niveles, actores, momentos, de aplicación de la política y programas de descentralización y participación que permitan un acercamiento procesal de los diversos actores involucrados a estas experiencias, en términos de un aprendizaje y una apropiación mutua de lo que esto implica para la vida pública de la Ciudad.

Particularmente es necesario señalar la experiencia de las Asambleas Vecinales en el periodo que va del 2001 al 2006. Estas nos mostraron que es posible y viable que los ciudadanos se organicen, discutan y actúen en beneficio de la colectividad.

Sin bien es cierto que esta participación ciudadana se dio bajo la sombra del Gobierno del DF, y en algunas ocasiones se supeditó a él, no deja de ser importante el esfuerzo realizado y los logros alcanzados. En esa línea, un papel fundamental de los vecinos organizados con respecto al nuevo gobierno de Marcelo Ebrard en el Distrito Federal, debe ser claro, la defensa

de las Asambleas y las Comisiones de Trabajo como el espacio en el que se construye el poder popular y la democracia directa.

Y vaya que se tendrán que librar batallas para lograr que estos espacios perduren, pues como ya vimos, a muchos de los actores políticos clásicos no les agrada la democracia directa, la participación vecinal y mucho menos la posibilidad del poder popular o decisiones desde abajo, y hay que agregar, que desde el Gobierno de izquierda que representó AMLO en su momento, si bien se inicio con muchos bríos las posibilidad de construir estos espacios de poder vecinal, por diversos motivos ya analizados en este trabajo, se ha ido menguando y ha reducido el impulso al principal mecanismo de participación ciudadana directa que son las Asambleas Vecinales y a quienes instrumentan esa política, es decir los promotores vecinales. Lo que tiene como consecuencia que las posibilidades de una política de participación se han hecho más angostos.

Pero a pesar de todas estas trabas en el camino, la participación, imaginación, conciencia y deseos de contribuir y aportar en la toma de decisión de las políticas públicas por parte de los capitalinos, es mayor y más fuerte que las inercias burocráticas que no desean que los vecinos intervengan más allá de dar su voto. Esta fortaleza que ha demostrado el ciudadano en el Distrito Federal terminará dando frutos y construiremos una mejor ciudad y un mejor país a pesar de todo.