

Tesis



La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones

Othón Partido Lara



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

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL



1



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

Tesis de maestría

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
MARÍA ELENA HOMS TIRADO
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA

Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN
Suplente: JOSÉ CARLOS TREJO SALAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: RENÉ ARCE ISLAS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

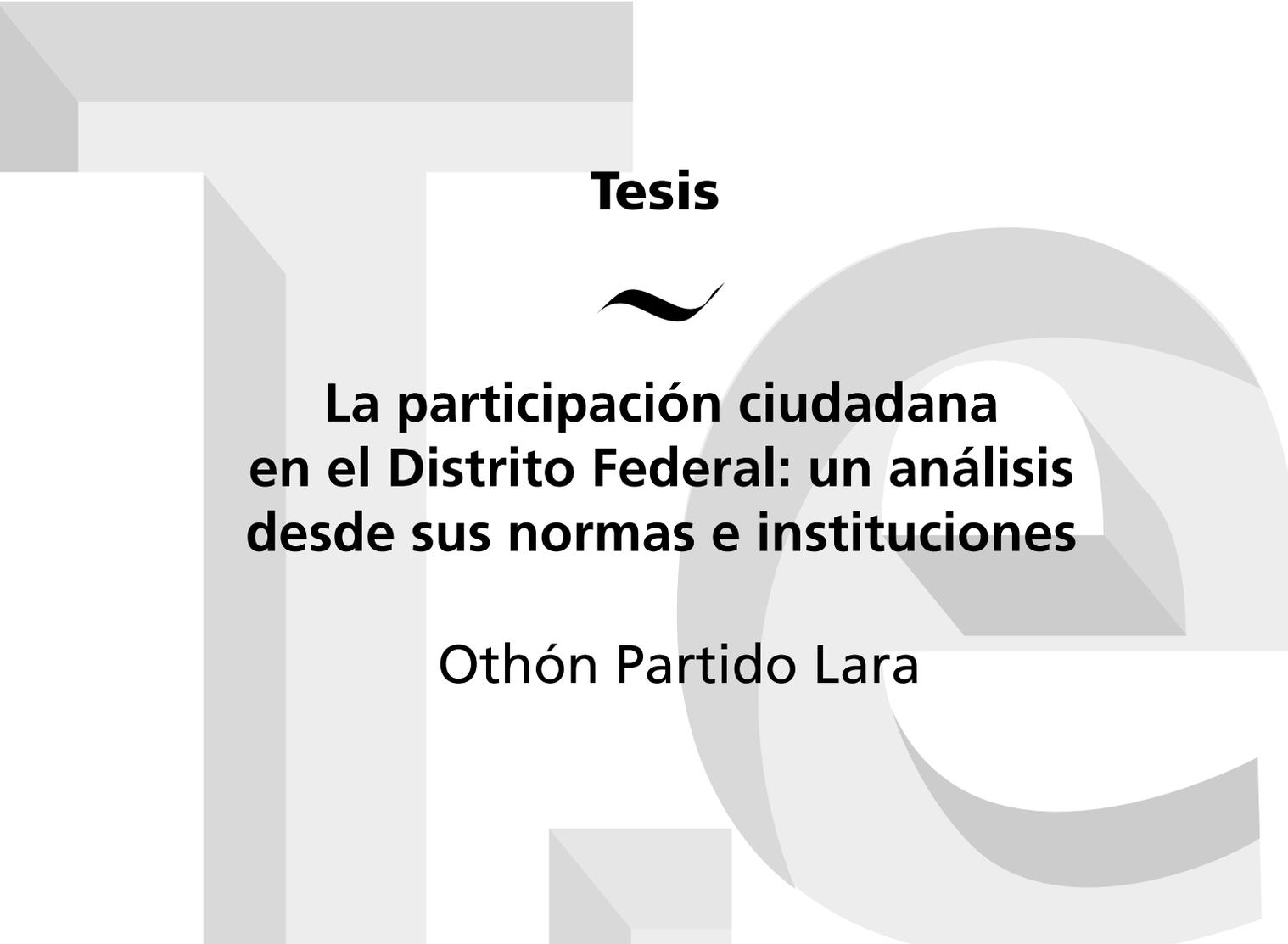
Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ
Suplente: GABRIEL LUGO GARAY



Tesis



**La participación ciudadana
en el Distrito Federal: un análisis
desde sus normas e instituciones**

Othón Partido Lara



COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

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

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

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

Diseño gráfico: Alberto Nava, jefe del departamento de Diseño

Autor: Othón Partido Lara

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2003

ISBN: 968-5505-59-4

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-50-2

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
---------------------------	---

CAPÍTULO I

RECONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	13
1.1 Genealogía de la participación	13
1.1.1 Primeros acercamientos históricos en torno al tema	13
1.1.2 Participación dentro del surgimiento del Estado moderno	16
1.2 La noción de ciudadanía	19
1.3 Un acercamiento a la participación política	22
1.4 Interpretaciones recientes sobre participación ciudadana	23
1.5 Los dilemas de la participación	26
1.5.1 El problema de la representación	27
1.5.2 La teoría revisionista de la democracia	28
1.5.3 La crítica ortodoxa	29
1.5.4 Conclusión	31

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL (1928-1985)	33
2.1 Coyunturas clave en el proceso de participación local	34
2.1.1 1985. ¿Colapso institucional?	36
2.1.2 1987. Instalación de la Asamblea de Representantes	40
2.1.3 1993. El plebiscito ciudadano	41
2.2 Una aproximación a la Ley de Participación Ciudadana de 1995	42

2.3	La negociación de la LPC en 1998	48
2.3.1	Figuras de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, iniciativa popular)	51
2.3.2	La postura de los partidos	54
2.4	Las elecciones vecinales de 1999	61
2.4.1	¿Vecinos o ciudadanos? Una crítica al diseño institucional de los comités vecinales	62

CAPÍTULO III

	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTUAL REFORMA POLÍTICA	65
3.1	Las propuestas partidistas para la Ley de Participación Ciudadana	69
3.2	La deliberación pública como un modelo de participación	72
3.2.1	Breves consideraciones sobre el plebiscito de 2002	75

	CONCLUSIONES	77
--	---------------------------	----

	BIBLIOGRAFÍA	81
--	---------------------------	----

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se orientó hacia el propósito de investigar y sustentar con hechos comprobables, si en la visión y el alcance de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se observaban de manera integral las modalidades, sujetos, limitaciones y posibilidades del fenómeno global de la participación.

De esta manera, subrayamos que la norma en cuestión reduce la dimensión del fenómeno participativo a únicamente dos instrumentos que son la representación vecinal y la participación plebiscitaria, mismos que implican notables problemas prácticos y teóricos de aplicación.

En un primer momento parece virtualmente imposible imaginar una ley omnicompreensiva, pero a lo largo de dos años de investigación, asumimos y creemos haber fundamentado la necesidad de crear nuevos mecanismos de deliberación pública que sean incorporados en distintos espacios políticos y sociales.

Los objetivos de la introducción se cumplirían si explicamos la lógica teórico-metodológica con que fue articulada esta disertación.

En el primer ámbito, se diseñó un capítulo introductorio sobre el concepto de la participación, dado el profuso legado histórico aportado por diversas tradiciones de la ciencia política.

Incurrimos en el riesgo de conjuntar en un breve texto diferentes dimensiones históricas y políticas a partir de las cuales se ha abordado el tema y la manera en que se manejaron categorías estrechamente relacionadas con la participación como lo son la libertad, la igualdad política, la ciudadanía y la representación.

La razón por la cual consideramos las categorías arriba mencionadas es que asumimos, con respecto a la libertad y la igualdad política, que en cada modelo de Estado ocurre una valoración claramente establecida acerca de los derechos que se otorgan o niegan a diversos grupos para ejercer el derecho a intervenir en las decisiones públicas. Dicho de otro modo, la interpretación sobre los grados y el contenido de la libertad e igualdad en una sociedad, constituyen un criterio que guía el curso que habrá de tomar la participación.

Por otra parte, la ciudadanía y la representación son retomadas para ilustrar dos vertientes centrales para el estudio de la participación como un problema complejo: La bidimensionalidad en la construcción de los procesos participativos desde el Estado o la sociedad civil y, con respecto a la representación, los límites inherentes a la participación directa.

Así, en el recorrido histórico de la participación, iniciamos con una breve explicación de su evolución dentro de las formas organizativas del Estado, que surgieron de la

articulación directa de los ciudadanos de la *polis* en la Grecia antigua, pasaron por la centralización del poder en el príncipe en las repúblicas medievales italianas y desembocaron en la tesis contractualista que justificó la existencia misma del Estado en un convenio celebrado con el individuo para garantizar sus condiciones mínimas de supervivencia por efecto del derecho.

Por otra parte, resaltamos las nociones plasmadas por Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill con respecto a la participación en el marco de las respectivas regiones que analizaron dichos autores en su obra. Tocqueville enfatizó al asociacionismo como una expresión derivada de la necesidad de articulación social a través de un conducto institucional en las provincias francesas, mientras que John Stuart Mill, al describir otra realidad política, propuso para Inglaterra la constitución de pequeños cuerpos representativos locales, adicionales a las instituciones formales.

En vísperas de la Revolución Francesa, Jean Jacques Rousseau había retomado la noción de la participación individual directa e insustituible en la conformación de la voluntad general, que a su parecer era irrepresentable por cuerpo político alguno. En la concepción rousseauiana se concibe a la participación como un medio que contribuiría al mejoramiento de la conciencia cívica y la virtud del ciudadano, idea que también retoma posteriormente John Stuart Mill.

Sin embargo, aquí se expresa un primer momento de inflexión en las escuelas de la teoría clásica de la democracia, ya que no siempre se consideró conveniente la intervención de todos en la *res pública*. Una de las aportaciones más importantes al respecto, fue desarrollada por los *federalistas* en Estados Unidos, al considerar que la representación era un recurso mucho más factible que la participación de las mayorías en la sociedad moderna.

Ya en el siglo XX, al reivindicar la elección periódica de representantes como un recurso alternativo a la participación, los impulsores de la corriente revisionista de los preceptos clásicos, entre quienes destacan Schumpeter, Berelson y Dahl, subrayaron que un sistema democrático requiere únicamente de la conformación estable de competencia entre partidos, en vista de la aparente apatía ciudadana sobre el manejo de los asuntos públicos, posición que en los hechos, limita estrechamente cualquier opción de participar ajena al derecho de voto y la libertad de opinión.

En respuesta, la tradición ortodoxa, que conjunta una diversidad de autores –entre los que sobresalen John Dewey y Peter Bachrach– readaptó algunos de los argumentos clásicos sobre el beneficio que conlleva la participación como recurso de formación ciudadana, aduciendo que los índices de apatía eran motivados por los defectos propios de las instituciones para promover un mayor acercamiento en el proceso de toma de decisiones.

El amplísimo recorrido –que el lector excusará sea necesariamente incompleto– culmina en un recuento de la operacionalización de la categoría de participación ciudadana realizada en América Latina, predominantemente con base en las ideas de Nuria Cunill, Alicia Ziccardi y Lucía Álvarez, que observan el fenómeno a la luz de las actuales transformaciones del Estado y la sociedad civil en la década de los noventa.

En un principio, reconocen que el término participación ciudadana es tan general que denota diversos tipos (participación política, social, económica) e incluso diversos sujetos (individuos, organizaciones sociales, agentes estatales).

Cabe mencionar que, en las Ciencias Sociales, enfrentamos serias disyuntivas en la delimitación conceptual de la participación. Uno de los cuestionamientos más importantes tiene que ver con la factibilidad misma implícita en esta noción y sus términos de materialización.

Al interpretar la participación necesariamente como un beneficio o recurrentemente como un obstáculo, se tiende a simplificar un fenómeno que en realidad se encuentra ampliamente condicionado por factores como la propia construcción que hace el sistema político en torno a las libertades públicas y por otra parte, la iniciativa y los mecanismos existentes de interrelación entre individuos y grupos sociales con el Estado.

Aunque el presente proyecto se inscribe en un orden predominantemente empírico, considero que la definición de participación ciudadana no se puede construir tajantemente en exclusión de otros fenómenos sociales estrechamente relacionados. Lo que sí se puede hacer, como esta modesta contribución lo pretende, es explicitar la ruta a través de la cual se abordará la participación como un hecho social complejo.

En este sentido, la tesis se refiere específicamente a los recursos de la democracia refrendaria y los mecanismos de representación vecinal y el papel que tuvieron los partidos en su formulación. Reconocemos, no obstante, que hay una correlación estrecha con sucesos adyacentes como lo fue la movilización social expresada tras los sismos de 1985, cuando se planteó un cambio institucional en torno a la representación política, aunque excluimos importantes coyunturas como la movilización por la defensa del voto en las elecciones federales de 1988 que, a nuestra consideración, influyó dramáticamente en el entramado del sistema político nacional, aun más allá de la reforma jurídica interna de la ciudad de México.

El amplio marco explicativo que ofrece la participación ciudadana da lugar a la especialización en subtemas, que reiteramos, serán aquí tratados como las modalidades plebiscitarias y vecinales.

Finalmente, otra perspectiva teórica incorporada tiene que ver con la construcción del concepto de ciudadanía. Se recuperó para tal efecto, la división clásica de T. H. Marshall, sobre tres momentos de construcción del ciudadano al referir que en el siglo XVIII, las facultades conferidas a la sociedad se concentraron en la obtención de derechos civiles, el siglo XIX evolucionaría hacia la consecución de derechos políticos, hasta llegar al centro de su propuesta, que era alcanzar los derechos sociales durante el siglo XX.

Este trabajo pionero dio lugar a interpretaciones posteriores más elaboradas, entre las cuales señalamos la aportación de Thomas Mann, quien refiere la existencia de estrategias diferenciadas de ciudadanía, correspondientes a sus respectivos modelos de Estado y por otro lado, la división de Bryan Turner en dos categorías de ciudadanía: la "pasiva" que se constituye a través de las prácticas desde el Estado hacia la sociedad civil y la "activa" que ocurre por medio de los organismos radicados en la sociedad misma.

Dentro de la investigación de campo, tomé parte en la elaboración de la encuesta del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM sobre los comités vecinales, con la tarea de entrevistar a los Coordinadores de Participación Ciudadana en las delegaciones del Distrito Federal.

Duverger sostuvo que los partidos crean opinión, tanto como la representan¹. Al ser dichos institutos políticos mi objeto central de estudio, realicé entrevistas en profundidad a los coordinadores parlamentarios de PRI y PAN en la I Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal y por otra parte, al coordinador de Participación Ciudadana del Gobierno capitalino del PRD en 1998, con el objetivo de cotejar y ampliar la información encontrada en los debates parlamentarios, los medios de comunicación y las destacadas tesis de grado realizadas sobre el tema en la UNAM y otras instituciones.

Lamento haber excluido en el debate legislativo las posturas de los partidos minoritarios (en este caso PT y PVEM). Sin embargo, creo que en las líneas discursivas de los tres partidos "políticamente relevantes" se encierra la esencia de la discusión sobre la participación ciudadana.

En el segundo y tercer capítulos, que contienen el desarrollo propio de la investigación, apliqué la noción de bidimensionalidad de la ciudadanía para analizar cuatro coyunturas, determinadas subjetivamente, pero que resultan ilustrativas para abordar las características que tuvo el debate de la participación y la manera en que el tema se enmarcó en la discusión sobre el papel del sistema federativo en las estructuras jurídicas de la capital.

¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1984, p. 448.

CAPÍTULO I

RECONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 GENEALOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN

El fenómeno de la participación constituye una de las preocupaciones ancestrales en la filosofía y la ciencia política. Subyacen a él toda una serie de supuestos éticos, sociales, políticos, económicos y culturales mediante los cuales se han construido categorías clave, fundacionales de la democracia tales como libertad, igualdad política, ciudadanía, representación y libertad.

La participación, descrita en términos abstractos, guiará esta revisión tomando en cuenta que el debate sobre este tema ha estado presente a lo largo de la historia en las corrientes del pensamiento y los modelos de estado instituidos. De hecho, la participación es un fenómeno antiguo en tanto que es posible afirmar que siempre ha existido, aunque es también un proceso reciente pues se deriva de la formación de los estados modernos².

Tal como enfatizan Cohen y Arato, todas las teorías de la democracia moderna presuponen un modelo de sociedad³. Alexis de Tocqueville, por su parte, introduce la noción de libertad a esta vinculación entre teoría democrática y el tipo de participación que se pretende construir:

...las palabras democracia, monarquía, gobierno democrático, no pueden significar más que una cosa, según el verdadero sentido de las palabras: un gobierno en el que el pueblo tiene una mayor o menor participación en el gobierno. Su sentido está íntimamente ligado a la idea de libertad política.⁴

En el proceso de construcción de modelos teóricos, el tema de abrir o no canales de intervención a la población planteó interrogantes, muchas de las cuales prevalecen hasta nuestros días sin que sea posible elaborar argumentos y explicaciones concluyentes.

1.1.1 Primeros acercamientos históricos en torno al tema

Ya desde la democracia en Grecia se estableció una serie de reglas erigidas como precondiciones, facultades y límites para la acción del sujeto en su entorno. Así, se desarrolló el concepto de *politeia* (el gobierno de muchos) en donde se constituye la

²Gianfranco Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1986, p. 181.

³ Andrew Cohen & Jean Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2000, p. 113.

⁴ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1982, Vol. II, p. 100.

⁵ La *politike koinoia* es precursora del concepto comunidad política/sociedad civil y la *polis* antecede a la noción de la ciudad-Estado. Véanse Cohen y Arato, *op. cit.*, p. 113.; Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1988.

⁶ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 44. En términos similares se pronunciaba Aristóteles al señalar al ser humano no interesado en la cosa pública como alguien que había perdido su simbiosis con la polis: un *idion*, que significa literalmente idiota traducido al castellano. Roberto Hernández Mellado, *La participación ciudadana en el DF: Del debate parlamentario a la norma*, México, FCPYS-UNAM, Tesis de Maestría, 2000, p. 5.

⁷ Rafael del Águila, y Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 18.

⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997, p. 141.

¹⁰ Ángel Rivero, *El discurso republicano*, en Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 59. El autor cita cuatro momentos del discurso republicano: su constitución en la Roma antigua, las repúblicas italianas, los Estados Unidos en su independencia y el republicanismo contemporáneo, representado por teóricos como Hannah Arendt y Hanna Fennichel Pitkin.

¹¹ Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, México, FCE, 1987, p. 51. Resulta ilustrativa la divisa romana por excelencia: *SPQR* (Senado y Pueblo de Roma en castellano), que representa la alianza entre la aristocracia y la ciudadanía y que representó el ideal canónico del gobierno republicano. Véase Ángel Rivero. "El discurso republicano", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 60.

¹² Reinhard Bendix indica al respecto que en la Europa medieval, el ejercicio de la autoridad dio lugar al surgimiento

politike koinoia, como parte activa en la *polis*. Las leyes que surgen de estos ámbitos resultan como la expresión de un *ethos* que configura un conjunto de valores y normas que establecen no sólo procesos políticos sino una forma de vida.⁵

Por ello, en la sociedad ateniense se exalta la virtud de los hombres que toman parte en las decisiones de la comunidad y a su vez se fijan reglas de excepción para la participación de mujeres y esclavos, las primeras bajo el argumento de su incapacidad y los últimos por carecer de la condición de libertad. El hecho de no mirar por la comunidad es sancionado moralmente:

Consideramos a quien no participa en la vida del ciudadano –indicaba Pericles en una famosa frase citada por Tucídides– no como alguien que mire por sus propios asuntos, sino un individuo inútil.⁶

A pesar de las restricciones mencionadas se introdujo como fundamento ético de la participación el concepto precursor de la igualdad en el Estado moderno: la *isonomía* que suponía la equidad de los ciudadanos, lo mismo ante los magistrados de justicia que en el desempeño de los asuntos públicos. Así, Aristóteles concibió el dominio político, como un gobierno de los libres e iguales.⁷

La actividad de la *polis*, que giraba en torno a la Asamblea (*ekklesia*), dio lugar a la designación de cargos ejecutivos por sorteo y la toma directa de decisiones en reuniones efectuadas al menos cuarenta veces al año, que tenían como objetivo votar sobre leyes, finanzas, impuestos, relaciones exteriores, orden público, etc.⁸

De acuerdo a Giovanni Sartori, el sistema ateniense tuvo una existencia corta y una estabilidad precaria, por lo cual se instituyó un tipo representativo que no sólo es la atenuación de la democracia directa, sino su correctivo.⁹

La interpretación de la libertad e igualdad en un sentido positivo, desde luego no fue siempre así. Las primeras versiones del republicanismo,¹⁰ es decir, la Roma antigua y su aparente continuidad en las ciudades medievales italianas, se distanciaron de la democracia clásica al proponer una fórmula compuesta por tres cuerpos que expresaran la conjunción de la aristocracia, el reino y el pueblo. Polibio y posteriormente Maquiavelo en términos muy parecidos, creían que un arreglo de este tipo impediría que alguna fuerza predominara sobre las otras, lo cual proporcionaría orden y estabilidad política.¹¹

El desarrollo histórico de las pequeñas repúblicas en la Edad Media generó una fuerte tensión entre ratificar al soberano como depositario único del poder y la posibilidad de descentralizar las potestades hacia la nobleza, con lo que prácticamente se revertiría la visión romántica del participante directo.¹²

Como consecuencia de la tensión mencionada se empezó a plantear, aunque de manera incipiente, la necesidad de regular al monarca absoluto y ello ocurrió por medio de ideas y al interior de las propias instituciones establecidas en la época.

Como ejemplo de las ideas introducidas en forma paulatina, se pueden mencionar los planteamientos de Santo Tomás de Aquino, Gerson Oresme, Guillermo d'Occckham y Marsilio de Padua en el pensamiento medieval tardío, quienes señalan la legitimidad de resistir al tirano.¹³ Con ello, se reconocía implícitamente la vulnerabilidad del guber-

nante y la necesidad de un conjunto de normas que estén por encima de la voluntad unipersonal.

Los principios de fundamentación de las leyes se desplazaron poco a poco de su origen divino hacia una justificación social. Como una de las primeras teorías globales de la política secular, Marsilio de Padua afirma que “la causa eficiente, primera y específica de la ley es el pueblo o el conjunto de ciudadanos.”¹⁴

Por otra parte, el espacio institucional se transformó en las etapas previas a la Ilustración por medio de dos instrumentos de participación restringidos, pero con una creciente importancia: el primero se suscitó en el interior de la Iglesia católica con el advenimiento de las elecciones clericales (*electio*)¹⁵ y por otra parte, se instituyó el mecanismo de las asambleas estamentarias en Europa Occidental, que adquirieron mayor fuerza en Francia.

La organización estamental creada sobre una base corporativa fue ganando terreno como ámbito de acción política hasta las postrimerías del régimen monárquico, con el ascenso de una naciente burguesía que reclamaba espacios de deliberación. El llamado *tercer estado*, a diferencia de los nobles y los gobernantes, carecía de los privilegios otorgados por la cuna o la tradición, pero contaba con una fortuna personal que hacía de su consideración en el entorno cotidiano un imperativo:

La parte democrática de la sociedad, al empezar a sentirse fuerte y querer elevarse, aún no está compuesta más que de una multitud de individuos igualmente débiles e igualmente incapaces de luchar aisladamente contra las individualidades de la nobleza. Siente el deseo instintivo de gobernar, pero le faltan los instrumentos de gobierno. Al estar además diseminados y al serles dificultoso asociarse, estos individuos experimentan instintivamente el deseo de encontrar en alguna parte, fuera de ellos mismos y de la aristocracia, una fuerza ya constituida en torno a la cual poder unir sus fuerzas sin necesidad de concentrarse, y lograr mediante esta unión de todos la fuerza que les falta a cada uno de ellos por separado.¹⁶

Con los antecedentes de las asambleas provinciales francesas, Tocqueville encontró en la formación de asociaciones voluntarias el lugar crucial de la vida política y un medio alterno al Estado, que permitía un control sobre su aparato administrativo.¹⁷ El asociacionismo se enmarcaba en oposición al régimen corporativo estamentario, que privilegiaba al poder tradicional.

Pierre Rosanvallon aclara que el funcionamiento de los estamentos delineó una forma de participación *antigua* en donde preponderaron los notables y por ello tuvo que venir su readaptación dentro del régimen republicano. Aunque en un primer acercamiento los estamentos podrían ser considerados como parte de un momento pre-democrático, se inscriben en un universo distinto, tanto sociológica como técnicamente.¹⁸

Dada la progresión temporal de los cuerpos deliberativos, ahora desde los parámetros de igualdad y libertad proclamados en la Revolución Francesa, Tocqueville sostuvo que las asambleas en su país fortalecerían el sistema democrático a partir de la interacción entre el Estado y las nuevas formas deliberativas al interior de las provincias. Por ello,

de dos estructuras rivales que son el patrimonialismo como una extensión de la casa real y por otra parte el feudalismo que se basaba en la lealtad de los nobles terratenientes al rey. Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964, p. 32.

¹³ Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, p. 24.

¹⁴ *Ibid*, p. 23.

¹⁵ *Ibid*, p. 28. El autor cita en esta parte la obra de Pierre Leroux *De l'origine démocratique du christianisme* donde se menciona que la función del pueblo en los comicios clericales era simplemente dar un consentimiento y atestiguar la dignidad de un candidato.

¹⁶ Alexis de Tocqueville, *El anti-guero régimen y la revolución francesa*, vol. I, p. 32.

¹⁷ Por esta razón, Jean Cohen & Andrew Arato consideran al teórico francés como uno de los precursores del pluralismo moderno, *op. cit.*, p. 315.

¹⁸ Véase Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 31.

consideró que “el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas de juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.”¹⁹

1.1.2 Participación dentro del surgimiento del Estado moderno

El desarrollo de las teorías contractualistas durante el siglo XVII y XVIII marcó un punto de partida para la formación del Estado moderno, ya que en este periodo se construyeron con mayor precisión las categorías analíticas que dieron un sustento legal al ejercicio del poder y por otro lado, se reformularon los criterios que vincularían al sujeto con la estructura gubernamental.

Para Norberto Bobbio, la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, contraria a la concepción orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media, según la cual el todo es primero que las partes²⁰. El contractualismo remite el origen del individuo al estado de Naturaleza, otorga derechos a la persona como consecuencia de esta situación primigenia y considera al Estado moderno como un acuerdo artificial derivado de la suma de voluntades individuales.

Ya sea para moderar la crueldad y los vicios o para dar cuerpo al sentido de solidaridad immanente al ser humano, las diversas tesis del contrato justifican la necesidad de una entidad suprema que ya no tiene, de manera clara y explícita, el poder divino como fundamento.

La justificación del contrato tenía en Hobbes como premisa que:

...los hombres son partículas perdidas en la inmensidad del espacio mientras permanecen desunidos, en “estado de naturaleza”. Sólo cuando estas partículas inermes se unen a las demás, el átomo se vuelve hombre, el hombre se vuelve Estado”. “Al contratar, los hombres ceden, renuncian a todos sus derechos a favor del gobernante, que producirá la armonización de todas las fuerzas sociales protegiendo al átomo, al hombre.”²¹

Aunque con principios filosóficos muy distantes, Jean Jacques Rousseau sugería un principio de acuerdo similar entre el individuo y el Estado, que debería manifestarse a través de la voluntad general:

La enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, (ocurre) porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás.²²

De acuerdo a Carole Pateman, en el modelo de Estado rousseauiano donde se exaltan algunas de las virtudes de la intervención del ciudadano en el gobierno, pues el sistema ideal, diseñado para una pequeña comunidad, tiende hacia la creación de una

¹⁹ Citado en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1998, p. 29.

²⁰ Véase, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 17.

²¹ Citado en, Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1996, p. 14.

²² Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, México, Diálogo Abierto, 1997, p. 19.

acción política individual y social responsable a través del proceso participativo. Al sintetizar las contribuciones aportadas a la concepción de la participación en *El Contrato Social*, Pateman destaca que la democracia participativa tiene entre sus funciones alcanzar la igualdad política, hacer que las decisiones colectivas sean aceptadas con mayor facilidad por los individuos y finalmente, conlleva una función integrativa que incrementa el sentimiento de pertenencia del ser humano a su comunidad.²³

No procedería, obviamente, detenerse en procesos históricos de complicada interpretación como la Independencia Americana o la Revolución Francesa. Sin embargo, me permitiré extraer algunos aspectos que ilustrarán brevemente cómo fueron planteadas las nociones de representación, libertad, igualdad y ciudadanía, que finalmente han dotado de sentido a la participación en las democracias modernas.

Con respecto a la representación, el republicanismo norteamericano de la guerra de Independencia rechazó el orden colonial impuesto por la corona británica, ya que el surgimiento de una burguesía local hacía inaceptable el hecho de pagar impuestos sin tener voz ni voto.

El tipo representativo generado como una estructura de relaciones del individuo con lo político en América del Norte implicó una ruptura con el ideal ateniense de participación directa. Era necesario, en principio, adaptar las condiciones de participación a sociedades más complejas y territorios más extensos que la ciudad-Estado. Se manifestó entonces la impracticabilidad de la democracia pura de la *polis* griega resaltando los peligros existentes en la tiranía de las mayorías que podían sobreponer el beneficio momentáneo e irracional al interés común.

El federalista de Hamilton, John Jay y James Madison estableció a la representación indirecta como la forma idónea de participación ya que los intereses son múltiples, cambiantes, subjetivos y pueden entrar en conflicto con el bienestar de la nación. La representación se percibió como un instrumento superior, desapasionado y racional que discutía más el bien común que la voluntad general.²⁴

Aunque reconocen que la ley representa al individuo y no a grupos de interés, los republicanos aceptan que puede no existir un interés identificable a la nación entera, sino más bien grupos o facciones que actúan contra los derechos de otros ciudadanos y el objetivo de la representación es el de equilibrar los intereses en conflicto.²⁵ Se debe distinguir el bien común de la voluntad general, pues el primero reconoce explícitamente una concepción pluralista de la sociedad, donde hay grupos diversos con sus propias expectativas. En contrapartida, la definición de Rousseau acerca de la voluntad general opera como una unificación del criterio entre individuos libres e iguales, pero no reconoce que los intereses se puedan parcializar en grupos:

Importa pues, para tener una buena exposición de la voluntad general, que no existan sociedades parciales en el Estado, y que cada ciudadano opine de acuerdo a su modo de pensar.²⁶

Para los republicanos, la regla del mandato no imperativo era el pilar de la representación pues una vez electo el legislador, no podía responder en todo momento a la

²³ Carole Pateman, *Participation and democratic theory*, London, Cambridge University Press, 1970, p. 27.

²⁴ Véase Hannah Fennichel Pitkin, *The concept of representation*. Aunque Fennichel es considerada como parte de la "cuarta versión" del republicanismo, en este texto se elabora una aguda crítica a los presupuestos representativos de Madison, argumentando que es un acto de fe asumir que el representante conoce mejor el interés público que el individuo y por otra parte, se hace otro acto de fe al suponer que la dispersión del interés en grupos o facciones, realmente equilibrará el sistema político, p. 204.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, p. 33. En cierta medida, la visión de Rousseau con respecto a este tema ha sido criticada porque bien podría tener implicaciones autoritarias el negar la operación de grupos particulares de interés, aunque se debe decir en descargo, que el autor presuponía en su obra la existencia de una pequeña comunidad, cuyos integrantes podrían deliberar para conformar la voluntad general en forma libre y directa.

voluntad de cada uno de sus mandatarios bajo la suposición de que contaba ya con la autorización de la colectividad.

No debe pasarse por alto que gran parte de los autores liberales clásicos sentían aversión a la intervención directa de *todos* en la cosa pública. En el pensamiento político cotidiano de la Ilustración se hacía una clara distinción entre democracia y república,²⁷ puesto que la instauración de un régimen republicano hacía imposible suponer que las mayorías, erigidas como un todo participante, impusieran su inexperiencia o su humor voluble sobre los asuntos de gobierno.

Dentro de las corrientes teóricas relevantes sobre la representación, es preciso destacar la propuesta elaborada por John Stuart Mill al referirse a la estructuración de una representatividad local, particularmente en el caso de Inglaterra a mediados del siglo XIX. Mill sugería una propuesta de organización muy pertinente a propósito del objeto de estudio de la presente investigación:

No sólo se necesitan funcionarios ejecutivos independientes para los asuntos meramente locales, sino que el control popular sobre ellos se puede ejercer con ventaja, sólo a través de un órgano distinto. Su nombramiento original [...] debe fundarse no en el Parlamento o en ejecutivo nacionales, sino en el pueblo de la localidad.²⁸

El planteamiento de Mill apuntó así hacia la formación de subparlamentos provinciales que tendrían un funcionamiento similar a la representación nacional, tomando en cuenta –al igual que los republicanos– el criterio de constituir un mandato no imperativo. La ventaja que percibió el autor en la representación local como instrumento alterno al Parlamento, no dista en gran medida del beneficio que Rousseau encontró en la participación: la formación cívica del pueblo.

Otro aspecto fundamental que será aquí mencionado concierne a la reformulación de la idea de libertad, entendida en la Edad Media como una forma de pertenencia o sujeción a la comunidad, cuando participar constituía más una obligación que un derecho.²⁹ En la célebre comparación de Benjamín Constant entre la libertad de los antiguos versus los modernos, el autor aseveró que en la era medieval el individuo, soberano en los asuntos públicos, era esclavo en sus relaciones privadas:

Como ciudadano decidía la paz y la guerra, como particular estaba limitado, observado y reprimido en todos sus movimientos; como porción del cuerpo colectivo cuestionaba, destituía, condenaba, despojaba, desterraba y decidía la vida de los magistrados y sus superiores; pero como sometido al cuerpo colectivo podía llegar también la ocasión de ser privado de su estado, despojado de sus dignidades, arrojado de la república y condenado a muerte por la voluntad discrecional del todo de que formaba parte.

El objeto de los antiguos era dividir el poder social entre todos los ciudadanos de una misma patria: esto era lo que ellos llamaban libertad. El objeto de los modernos es la seguridad de sus goces privados; y ellos llaman libertad a las garantías concedidas por las instituciones de estos mismos goces.³⁰

²⁷ Véase Ángel Rivero, *op. cit.*, p. 70.

²⁸ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991, p. 316.

²⁹ T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1992, p. 25.

³⁰ Benjamín Constant, citado en *La democracia y sus textos*, *op. cit.*, p. 139.

Prevalció en el liberalismo republicano como una herencia aristotélica, la intención de reconciliar dos preceptos que son la vida ética (*ethos o Sittlichkeit*) y la libertad pública,³¹ aunque diferenciando claramente lo que se entendería por libertad en lo sucesivo.

El último aspecto a señalar en esta breve genealogía se refiere a la noción de igualdad, estrechamente vinculada con el surgimiento de la ciudadanía tras la Declaración de Derechos del Hombre en 1789.³² En un principio, la igualdad se manifestó en el plano jurídico cuando se reconoció la aplicabilidad de las normas a toda la comunidad y por otra parte en lo político, al instituirse el derecho de voto.

En la implementación de tal derecho se consagró una especie de “unidad mítica” en la que se redujeron y prácticamente eliminaron las distancias en el saber y el poder de los hombres.³³ Como producto de la igualdad política, el voto introdujo las bases de una participación universal que dio lugar a un parámetro básico de vinculación social entre el individuo y la sociedad.

1.2 LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA

A manera de descripción sintética, el concepto de ciudadanía constituye una relación de pertenencia del individuo a una comunidad o a un Estado, lo cual implica un conjunto de derechos y obligaciones.

No obstante, la ciudadanía como entidad estructurante de esta relación puede ser interpretada como una experiencia nacional particular, puesto que se desarrolla a través de procesos históricos y políticos diferenciados entre sí. Por esta razón, es imposible y para muchos inapropiado, hablar de una teoría comprensiva de la ciudadanía que dé cuenta de manera generalizada de las características y vínculos peculiares del individuo con cada uno de sus Estados de origen.³⁴

Dentro de los autores clásicos de la sociología se encuentran nociones que antecedieron de manera implícita a las elaboraciones teóricas posteriores sobre la ciudadanía, en particular a la del británico T.H. Marshall, realizada a principios de la década de los cincuenta.

En *Ética Profesional y Moral Cívica*, Emile Durkheim sugirió que la ciudadanía podía funcionar como una base de solidaridad secular –u orgánica– que podría reemplazar los fundamentos colectivos religiosos que habían sido característicos en las sociedades tradicionales.³⁵ El interés durkheimiano por la solidaridad tenía entre sus fundamentos la teoría de la integración social hegeliana y la referencia a la ciudadanía es un tanto secundaria, pues su preocupación central era el problema del orden social.³⁶

Por su parte, Max Weber destacó la influencia de la religión católica y la formación de milicias urbanas en las ciudades antiguas, como elementos de identidad política y membresía comunitaria. Parsons combinó posteriormente la valoración weberiana de los elementos culturales urbanos para el desarrollo de valores e instituciones modernas y los conceptos de integración y solidaridad descritos por Hegel y Durkheim respectivamente.³⁷

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando T.H. Marshall analizó la evolución histórica de la ciudadanía en el Reino Unido y la propuso como el elemento

³¹ Jean Cohen, & Andrew Arato, *op. cit.*, p. 121.

³² En la democracia ateniense se puede encontrar la concepción de igualdad, denominado *isonomia*, aunque sólo se aplicaba como igualdad ante las leyes pero no se relacionaba al criterio de libertad. Véase Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, p. 141.

³³ Véase Pierre Rosanvallon, p. 12.

³⁴ Véase Bryan Turner, *Citizenship and social theory*, London, SAGE Publications, 1993, p. 11.

³⁵ *Ibid.*, p. 4. (La traducción es mía).

³⁶ Dicha teoría definió seis elementos de integración social que son la estructura legal, la autoridad general, la corporación, el ejecutivo (burocrático), la asamblea estamental o legislatura y la opinión pública. Hegel clasificó a los tres primeros elementos dentro del Estado y los tres últimos en la sociedad civil. Véase Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría política*, p. 128.

³⁷ T.H. Marshall y Tom Bottomore, *op. cit.*, p. 5.

clave que reduciría las diferencias sociales entre clases, lo anterior desde la perspectiva teórica que defendía el Estado de Bienestar, cuya propuesta central es reducir mediante la acción del aparato gubernamental las inequidades derivadas de la operación del libre mercado.

En este contexto se inscribe la intención de dividir en tres las etapas evolutivas de la ciudadanía que son la parte civil, la política y la social. La primera etapa refería la consagración de las libertades individuales de expresión, pensamiento, religión, propiedad y derecho a la justicia. En cuanto al periodo político, este aludía al derecho de participar en el ejercicio del poder a través del Parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento de ciudadanía social perseguía finalmente el objetivo de alcanzar una mayor equidad a través de derechos como el empleo, la seguridad y un mínimo bienestar económico.³⁸

La presencia de estos tres tipos de ciudadanía, que contemplaban explícitamente el criterio de igualdad fueron periodizados con la obtención de derechos civiles en el siglo XVIII, en el XIX los derechos políticos y finalmente en el XX es cuando habrían de consolidarse los sociales.

A pesar de que la tesis de Marshall influyó en sociólogos posteriores como Bendix, Parsons y Lipset, las críticas coinciden en señalar esta teoría como anglocéntrica, por abordar únicamente la realidad inglesa, evolucionista, pues suponía una orientación teleológica y con escasas referencias a las condiciones políticas para la emergencia de la ciudadanía.³⁹

La argumentación de que a los derechos civiles preceden los políticos y luego los sociales tampoco es sostenible ya que sobre el punto en cuestión, en la Alemania de Bismarck ya había derechos de asistencia pública mucho antes de que se instituyeran derechos políticos.⁴⁰

Por otra parte, no existe en absoluto un consenso acerca de que los derechos sociales –que podrían asegurar la igualdad en este terreno– constituyan una fase posterior a la instauración de los derechos políticos.⁴¹ Mucho menos ahora, que el Estado se retrae de algunas de las atribuciones que tenía en el contexto en que Marshall desarrolló su perspectiva de la ciudadanía.

En consecuencia, las revisiones teóricas contemporáneas sugieren una versión más refinada de ciudadanía pues no sólo resulta complicado hablar de un enfoque teórico global, sino que se pueden hacer por lo menos dos cortes analíticos: 1) Las estrategias de cada sistema político hacia la ciudadanía y la producción de ciudadanía por parte de la sociedad civil, y 2) La reformulación del concepto a partir del redimensionamiento del Estado y la transformación de las identidades nacionales.

Desde el ámbito de las estrategias, Mann identifica cinco trayectorias hacia la ciudadanía con sus respectivos modelos de Estado: La estrategia liberal, la reformista, la autoritario-monárquica, la fascista y la autoritario-socialista. Asimismo, el autor señala que la ciudadanía no es sólo la extensión institucional del Estado a la sociedad, sino un operador social producido por estrategias de poder, por lo cual cuestiona que se siga explicando la categoría de ciudadanía de manera unilateral, es decir, siempre dictaminado por la acción estatal hacia la sociedad.⁴²

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Barry Hindness, en *Citizenship and social theory*, p. 23.

⁴⁰ Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 14. Véase Bryan Turner, op. cit., p. 8.

⁴¹ Véase Peter Saunders, en *Citizenship and social theory*, p. 57. Sobre el particular, Ralph Dahrendorf establece que los reformistas liberales lucharon por los derechos civiles y los políticos, pero la mayoría de ellos no quería ir más adelante. Véase Ralph Dahrendorf, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori, 1990.

⁴² Véase María del Carmen Díaz Amador, *La producción social de la ciudadanía política en México*, México, El Colegio de México, Tesis de Doctorado, 1998, p. 18.

Para resolver esta cuestión, Bryan Turner plantea una tipología para entender la ciudadanía a partir de dos ejes: El primero atiende a su génesis institucional, desde arriba, esto es, vía el Estado; el segundo vértice apunta a su emergencia desde abajo, por medio de la participación de instituciones locales (sindicatos, movimientos sociales).⁴³

Una distinción posible es entonces la ciudadanía “activa” y la “pasiva” donde la última se forma desde abajo, a partir de las instituciones participativas localizadas en la sociedad y como resultado de las luchas y demandas sociales y, por otro lado, la ciudadanía activa que se constituye a través de la acción estatal desde arriba, tendiente a la ampliación –o se agregaría restricción– de derechos.⁴⁴

Para Turner, la ciudadanía se entiende como un conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales que definen a una persona como un miembro competente de la sociedad y que como consecuencia forman el flujo de recursos a personas y grupos sociales).⁴⁵ Las prácticas en cuestión tendrían la alusión tanto al espacio estatal como individual, aunque la demarcación de “persona competente” se vuelve problemática al considerar las transformaciones dadas a partir del cambio institucional del Estado y la profundización en el carácter multiétnico de algunas sociedades.

Un tema tan complejo como la ciudadanía requiere especializaciones y no haríamos más que mencionar dos vertientes de análisis como son la influencia de la globalización y el reforzamiento de los nacionalismos y las identidades locales.

Autores como Fernando Vallespín mencionan que con la globalización, el Estado se debilitó en su capacidad de tomar decisiones autónomamente con el surgimiento de centros transnacionales de poder y en consecuencia, los *demoi* o los actores representados, también han visto mermadas sus posibilidades para ejercer la ciudadanía.⁴⁶

Con respecto al tema de las identidades, cabe recordar que desde un principio la igualdad se creó como un valor en exclusión de los “no iguales”. En Francia, por ejemplo, la institución del sufragio después de la Revolución, planteó la necesidad de asimilación para grupos con diferentes raíces, como lo sugiere el problema de la integración de la comunidad judía en donde se rechazó el reconocimiento a la lengua y la existencia de costumbres particulares bajo el precepto de “...negar todo a los judíos como nación y otorgarles todo como individuos”.⁴⁷

Es importante señalar que al haber prácticas diversas a las establecidas por el grupo predominante, el concepto mismo de ciudadanía se transforma ya que es preciso considerar analíticamente el grado de integración, los derechos y el ámbito territorial reconocido a cada uno de los grupos que conforman un Estado con una pluralidad de adscripciones identitarias.

Algunos teóricos sostienen que los gobiernos modernos pueden y deben evitar el apoyo a cualquier cultura societaria o identidad etnocultural concreta.⁴⁸ Will Kymlica subraya que sí es posible reconciliar en el Estado moderno la pertenencia a una comunidad con su consideración en un sistema constitucional, tal como lo muestran las experiencias de EEUU, Canadá y Suiza.

Para terminar la presente sección, señalaría que la ciudadanía representa el desenvolvimiento de una relación social que se encuentra en proceso y que de ninguna manera

⁴³ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁴ Véase Cecilia Bobes, *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, p. 52.

⁴⁵ Bryan Turner, *Citizenship and social theory*, p. 2.

⁴⁶ Véase Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.

⁴⁷ Clermont-Tonnerre, citado en Rosanvallon, Pierre, op. cit., p. 71.

⁴⁸ Will Kymlica, “Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”, en *La democracia y sus textos*, p. 415.

constituye un hecho social acabado.⁴⁹ Aunque resulta complejo conceptualizar las variables institucionales, sociales, culturales y jurídicas que entran en juego, pareció conveniente sintetizar algunos de los enfoques para tener un panorama más completo.

1.3 UN ACERCAMIENTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Como es reconocido por la mayoría de los autores que abordan el tema, las delimitaciones entre los tipos de participación todavía son problemáticas ya que no siempre son claras las diferencias teóricas entre participación ciudadana, participación política, participación social o la comunitaria⁵⁰ y no es una tarea simple trazar la forma en que cada una de estas modalidades se relacionan entre sí.

Adicionalmente, no existe un *corpus* teórico de la participación política; sino más bien referencias implícitas a lo largo de la historia.⁵¹ El concepto es tan elástico que puede ser utilizado para citar modalidades de participación, actores (sindicatos, partidos, etc.) y sujetos individuales o colectivos.

Para Gianfranco Pasquino, la participación política es:

aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político, o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante.⁵²

Los tres elementos que en primera instancia resalto en esta definición son: 1) el grado de inclusión (o libertad política) para la intervención de la sociedad en los niveles del aparato administrativo; 2) la legalidad implícita en el acto y 3) la discusión de valores, intereses y normas.

En esta perspectiva, el autor reconoce que establecer una tipología como ésta, implica una compleja operación ecléctica que a su vez debe considerar el grado de receptividad de los sistemas políticos para admitir nuevas demandas, contenidos y sujetos, así como distinguir tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas, las no reconocidas pero aceptables y las no reconocidas y que desafían las bases del sistema.⁵³

Una vez enunciados los parámetros que para valorar el tipo de participación con base en su aceptabilidad o legalidad, Pasquino, al igual que otros autores⁵⁴ considera a diversos movimientos colectivos y expresiones individuales que configuran la participación política y establece en su propuesta puentes de contacto con teorías de movimientos sociales.

Para el desarrollo de la presente investigación, nos limitaríamos simplemente a analizar el tipo de participación que se constituye como un mecanismo suplementario en el funcionamiento de la democracia moderna en el marco de la normatividad, que es la Ley de Participación Ciudadana (LPC), así como la actuación de los partidos en la negociación de la ley mencionada.

⁴⁹ María del Carmen Díaz Amador, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁰ Nuria Cunill, en *Antologías. Serie Participación ciudadana*, México, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara AC., 1996, p. 69.

⁵¹ Véase Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada/CIIH, 1997, p. 18.

⁵² Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 180.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Véase Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 18 y Mario Constantino Toto, "Participación", en *Léxico de la política*, p. 509.

En este sentido, la participación electoral constituye sólo una forma de participación política y la participación ciudadana, concebida como un mecanismo adicional al sistema democrático, presupondría la aceptación de un sistema electivo más o menos estable en el que coexisten diversas formas de acción política.

La correlación existente entre la participación política y un proceso de democratización se podría establecer, de acuerdo a Stein Rokkan, a través de cuatro umbrales que nos remiten al momento en que fueron reconocidos por el Estado una serie de derechos que tienen que ver con:

- 1) **Legitimación**, que consiste en señalar el momento en la formación del Estado en el que se reconocieron los derechos de petición, manifestación y crítica.
- 2) **Incorporación**, en el cual se indicaría cuando se aceptó la presencia de oposición en el gobierno y se le dotaron espacios parlamentarios.
- 3) **Representación**, que tendría como propósito establecer qué tan altas eran las barreras que impedían la representación de nuevos movimientos.
- 4) **El relacionado con el Poder Ejecutivo** y que tiene que ver con el momento en el que los órganos parlamentarios tuvieron una influencia directa sobre el proceso de decisiones.⁵⁵

La distinción entre participación ciudadana y política es conflictiva, ya que en ocasiones se les une como concepto y otras veces se les separa. Por ejemplo, la mayor parte de los escritos efectuados en México sobre participación ciudadana en el Distrito Federal centran su análisis en entramados institucionales que tienen que ver precisamente con la cuestión de rebasar o no los umbrales descritos por Rokkan: El reconocimiento al sufragio, la incorporación de la oposición política a los espacios de representación formal, la representación de nuevas instancias participativas (como las Agrupaciones Políticas o los Comités Vecinales) y finalmente, la autonomía de poderes (que se manifiesta anualmente en el debate sobre el presupuesto en el Distrito Federal).

Lo anterior llevaría a señalar –empíricamente hablando– que hay una intersección entre la participación política y ciudadana que se expresa tanto en la ampliación de mecanismos administrativos hacia la sociedad civil como una demanda de mayor inclusión en las decisiones por parte de esta última.

1.4 INTERPRETACIONES RECIENTES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de que resultaría apresurado englobar en un solo apartado las revisiones sobre participación ciudadana, el trabajo académico realizado en Latinoamérica se inscribe dentro de dos fenómenos: el declive aparente de los regímenes autoritarios militares y civiles y la reestructuración en las funciones burocráticas gubernamentales luego de la crisis paradigmática del Estado de bienestar.⁵⁶

La participación ciudadana surge desde esta óptica como parte de un proceso paralelo emanado de la sociedad civil que demanda ampliar los instrumentos de demo-

⁵⁵ Citado en *Ibid.*, p. 182.

⁵⁶ Véase Lucía Álvarez, (coord.) *op. cit.*, Nuria Cunill, *op. cit.*, y Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, ISS-UNAM, 1998.

cratización para que la población cuente con mayor injerencia en los asuntos públicos y para que como consecuencia, la política –o parte de ella– se socialice.⁵⁷ La idea implícita en la socialización de la política surge con el propósito de que por medio de la participación se evitaría un “retorno al pasado” autocrático y ésta a su vez sea un recurso para fortalecer a la sociedad civil.

Por consiguiente se define a la participación ciudadana como un acto en el que los individuos “toman parte” en alguna actividad pública⁵⁸ o entendida como una relación entre el individuo y el Estado que pone en juego el carácter público de la actividad estatal.⁵⁹

La primera distinción a este concepto, realizada por Nuria Cunill es que la participación ciudadana no considera como objetos de estudio a: 1) la participación social de las organizaciones (por lo que quedarían fuera del análisis el corporativismo, el asociativismo y la autogestión); 2) la participación comunitaria, por ser una actividad social más que pública; 3) las experiencias autónomas de la sociedad civil, con lo que el tema del autogobierno también queda excluido; 4) la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia; y 5) la participación política.⁶⁰ En virtud de que la participación ciudadana “sólo se circunscribiría a la órbita de los intereses radicados en la sociedad civil”, no se consideraría la actividad de los ciudadanos en partidos políticos, parlamentos, concejos municipales y cualquier otro que represente los intereses **globales** de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado.⁶¹

En cambio, propone Cunill, sí se consideraría como participación ciudadana la colaboración entre administraciones y los mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración y las oficinas de información y reclamaciones.⁶²

Aún cuando es necesaria una operacionalización mínima de la participación ciudadana, creo prematuro hacer una separación tajante de sus diversos tipos, y una de las contradicciones de la propuesta descrita es que va eliminando las experiencias de la sociedad civil al extremo de reducirlas a la colaboración de administraciones –donde no queda claro dónde quedó el ciudadano– y a meros órganos administrativos encargados de la recepción de quejas.

Aceptando que existen tipos de participación que pueden ser diferenciadas, pero no excluidas entre sí, un análisis sobre este tema a mi juicio tendría que responder a la pregunta de cómo se relacionan dos o más modalidades en un contexto determinado y a partir de qué ámbitos (societal y/o estatal). En este sentido, es interesante la propuesta metodológica de Hugo Zemelman de centrar la atención en el objeto de estudio antes de partir de elementos teóricos preconcebidos,⁶³ con el fin de evitar una comprensión de la participación ciudadana separada de otros fenómenos estrechamente vinculados.

En la operacionalización efectuada por Alicia Ziccardi en torno a las modalidades de participación, se sugiere una distinción de cinco tipos que pueden estar combinados en la práctica:

- **Participación institucionalizada:** se refiere a la participación reglamentada para que la ciudadanía intervenga en procesos decisorios del gobierno local.

⁵⁷ Véase Cunill Nuria citado en *Ibid.*, p. 70 y Carlos Martínez Assad, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobiernos por el control de la capital*, México, Océano, 1996, p. 54.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁹ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 29. Véase Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la ciudad de México*, p. 25.

⁶⁰ Nuria Cunill, citado en *Ibid.*, pp. 70-71.

⁶¹ *Ibid.*, p. 74. (Las cursivas son mías).

⁶² *Ibid.*, p. 75.

⁶³ Citado en Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 36.

- **Participación no institucionalizada:** como aquella que puede ser formal o informal pero no está reglamentada.
- **Participación autónoma:** que tiene lugar a través de la pertenencia a algún tipo de organización no gubernamental.
- **Participación clientelística:** es aquella que se da entre la autoridad y los individuos a través de un intercambio de favores o cosas.
- **Participación incluyente o equitativa:** donde se promueve la participación de toda la ciudadanía.⁶⁴

Derivado de esta clasificación, que no excluye a la participación ciudadana de otras formas, sino la explica a través de tipos ideales, retomamos como objeto central de la investigación a la **participación institucionalizada** que en el modelo establecido en la LPC, tiene dos componentes bien definidos que son la parte **plebiscitaria** que incluye a toda la ciudadanía y la parte de **representación vecinal**.

En un primer acercamiento a los instrumentos instituidos en la ley, se pueden ubicar dos características problemáticas para la aplicación de los esquemas plebiscitario y vecinal:

El primero de ellos tiene que ver con la crítica de Giovanni Sartori hacia la implementación del referéndum y el plebiscito, que es considerado como un juego de “suma cero” en virtud del problema de exclusión de los derechos de la minoría. Así, cada vez se aprueba o rechaza una propuesta prefijada y cada vez un grupo resulta vencedor o derrotado.⁶⁵

Al plantearse en la participación plebiscitaria las soluciones en forma dilemática, la mayoría lo gana todo y ésta es una de las razones por las cuales es un recurso utilizado únicamente para dirimir cuestiones de extrema importancia.

Consecuentemente, este proceso de toma de decisiones da lugar a que se abra a la votación un asunto público muy delicado (léase aborto, eutanasia o pena de muerte), se obtengan los resultados y se cierre la discusión del tema con la presunción de legitimidad para la decisión mayoritaria y en perjuicio de los intereses de la minoría.

Una crítica radical a la regla de la mayoría aplicada a las decisiones democráticas se puede encontrar en Rousseau, quien enunció:

En la vida de la nación los dos principios teóricos de la ordenación del Estado (aristocracia y democracia) son tan elásticos que a menudo se tocan “pues la democracia puede abarcar a todo el pueblo o limitarse a la mitad de él; la aristocracia por otra parte, puede abarcar a la mitad del pueblo o a un número indeterminablemente menor. Las dos formas de gobierno no presentan una antítesis absoluta, sino que se encuentran en el punto donde los participantes en el poder alcanzan 50 por ciento.⁶⁶

Por otra parte, en la justificación del referéndum como un mecanismo de democracia directa extraordinario, Bobbio argumenta que nadie puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado continuo al pueblo, pues teniendo en cuenta las leyes promulgadas, debería preverse un promedio de una llamada al día.⁶⁷

⁶⁴ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁵ Sartori, *op. cit.*, p. 81.

⁶⁶ Citado en Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962, p. 48.

⁶⁷ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 39. El autor refiere para este caso el proceso legislativo italiano.

En cuanto a los problemas prácticos adyacentes al esquema de representación vecinal, Jordi Borja sostiene que no hay modelos experimentados (o se diría consolidados) de participación directa, ni instituciones o procedimientos participativos legitimados como los que existen para la democracia representativa de base electiva.⁶⁸

Por otra parte, para el autor la regulación jurídica tiende a construir un orden estático que genera una inevitable tensión entre participación directa e institucionalización formal. Lo anterior deriva en que frecuentemente, el sistema institucional (partidos y burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas.⁶⁹

Norberto Bobbio comparte esta visión al señalar que, aunque la participación dentro de los comités de barrio puede ser considerada legítimamente de democracia directa, la progresiva institucionalización que supone el tránsito de una fase espontánea a una fase de organización hace que las formas participativas asuman gradualmente un modelo de democracia representativa.⁷⁰

Cabría aquí hacer la aclaración de que no es mi intención calificar de antemano la LPC sin entrar a una mayor profundización. Sin embargo, pareció pertinente describir dos características inherentes a los esquemas legales establecidos. El primer señalamiento tiene que ver con la dificultad implícita para reconocer los derechos de las minorías en el plebiscito/referéndum y por otra parte, consideramos que hay una notable tensión entre la participación directa y la representación vecinal. Los aspectos anteriormente mencionados serán tratados recurrentemente a lo largo de la tesis y por esta razón pareció prudente incluirlos en la parte conceptual de la investigación.

Tal como lo establece Gianfranco Pasquino, un análisis sobre la participación sería incompleto si es que no considera sus *outputs* o resultados.⁷¹ Este tema tan complejo tiene aristas teóricas y metodológicas que difícilmente pueden pasarse por alto, aunque a manera de comentario constructivo, pareciera que las interpretaciones generadas en América Latina descuidan un poco la cuestión de las consecuencias de la participación por tener una clara orientación normativa.

⁶⁸ Jordi Borja, en *Antologías. Serie Participación ciudadana*, p. 131.

⁶⁹ *Ibid.* Se debe precisar que el aparente “bloqueo” de las formas participativas de la sociedad civil tiene en ocasiones una justificación racional fundamentada en la operatividad de las instituciones públicas.

⁷⁰ Véase Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 41.

⁷¹ Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 210.

⁷² Citado en Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 32.

1.5 LOS DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN

Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente.

Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres.

Jean Jacques Rousseau⁷²

La presente sección se desarrollará en torno a dos temas relacionados con los problemas y limitaciones que enfrenta la participación y algunas de las alternativas teóricas que se han propuesto para su análisis.

El primer tópico es el de la representación, al que retornamos luego de abordar en la primera parte la visión republicana plasmada en el *Federalista*. Posteriormente, se elabo-

rá una breve síntesis del debate entre democracia limitada y democracia participativa, haciendo uso de la caracterización de Lee Ann Osbun de dos corrientes de pensamiento en la ciencia política que son la Teoría Revisionista de la Democracia (donde la autora ubica a teóricos como Schumpeter, Berelson y Robert Dahl) y por otra parte, la Teoría Ortodoxa (que hace referencia a John Dewey y Peter Bachrach, aunque podrían agregarse aquí una diversidad de enfoques elaborados en la sociología y la ciencia política).

1.5.1 El problema de la representación

En una aproximación realista, Bobbio y Sartori han coincidido en apuntar la imposibilidad de materializar una participación integral de la ciudadanía en todos los asuntos públicos, tomando en cuenta la complejidad de las sociedades modernas. Para Sartori, la democracia directa está consecuentemente condicionada por los números y este mecanismo se hace inoperante cuando los números son demasiado grandes.⁷³

Es posible derivar entonces que un mayor nivel de organización requiere la adopción de un sistema de funciones delegativo. Así, la polémica noción de representación encontró en la llamada “escuela maquiavélica” o “ademocrática” encabezada por Roberto Michels, Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto una profunda crítica que influiría en los debates sucesivos sobre la democracia limitada contrapuesta a la participativa.

La crítica de Michels fue elaborada en torno a dos líneas argumentativas: la primera de ellas se enunció con la *Ley de hierro de la oligarquía*, que suponía la inevitable jerarquización de las organizaciones y el mal funcionamiento de la democracia se derivaba en su origen de la instauración de tendencias oligárquicas que daban lugar a la creación de una elite que gradualmente se distanciaba de los intereses de sus representados.⁷⁴

Basado en el precepto del contrato social rousseauiano que establecía que “en el momento en que un pueblo se entrega a los representantes, deja de ser libre,”⁷⁵ Michels cuestionó la práctica parlamentaria europea de principios de siglo xx, deplorando que la voluntad del representante se sobrepusiera a la colectividad, pues “en cuanto termina la elección, termina también el poder de la masa de electores sobre el delegado.”⁷⁶ De modo similar, Gaetano Mosca señaló la “falsedad de la leyenda” parlamentaria pues se basaba en “la premisa absurda de que la minoría debe estar atada a la voluntad colectiva por lazos inquebrantables.”⁷⁷

No obstante, la existencia de un vínculo de intermediación resultaba inevitable a partir de la explicación de la aparente “incompetencia de las masas”. Lo natural en la multitud, señaló Michels, es un sentimiento general de indiferencia hacia el manejo de sus propios asuntos, aun cuando esté organizada en forma de partidos políticos.⁷⁸ Puesto que la masa es incapaz de velar por sus propios intereses, es necesario que cuente con expertos que atiendan sus asuntos. Desde este punto de vista, no siempre ha de considerarse malo que el conductor deba realmente conducir.⁷⁹

La escuela maquiavélica es considerada ademocrática y no antidemocrática porque rechazaba principios básicos como la representación, pero se distanciaba de las posi-

⁷³ Véase Norberto Bobbio, *Ibid.*, p. 33 y Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 79.

⁷⁴ Véase Robert Michels, *op. cit.* El sociólogo alemán ha sido criticado por autores como Juan Linz, Giovanni Sartori y S. Martin Lipset en virtud de que el análisis del que se deriva la *Ley de hierro* se centra únicamente en el partido socialdemócrata alemán, por lo que constituye una posición determinista generalizar las condiciones de organización hacia otros grupos o la sociedad en su conjunto.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 81.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Citado en *Ibid.*, p. 84. En la definición del concepto de representación, Norberto Bobbio menciona que una vez elegido, el representante ya no es responsable frente a sus electores, puesto que está llamado a defender los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de algún grupo determinado. Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 118.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 125.

ciones radicales, más afines al marxismo, que refutan no sólo las reglas sino la propia existencia del sistema. Aún con ciertas esperanzas, Michels concluyó en *Los partidos políticos* que “lo que hay que saber no es si la democracia ideal es factible, sino hasta qué punto es deseable y realizable.”⁸⁰

Las teorías revisionistas que veremos a continuación coinciden en el análisis micheliano acerca de la incapacidad de las masas, pero rechazan su crítica a la representación por considerar que la aversión a este recurso constituye una negación *ipso facto* de la democracia.⁸¹

1.5.2 La teoría revisionista de la democracia

En el centro de la postura revisionista encabezada por Schumpeter se encuentra la tendencia a renovar los presupuestos clásicos de la teoría de la democracia y abandonar toda pretensión normativa en la ciencia política, con el objetivo de centrarse únicamente en los aspectos procedimentales que aseguren el funcionamiento estable del sistema político.

A partir de la anterior aseveración, la participación ya no constituye uno de los principios rectores de la vida política, como se suponía originalmente, sino que requiere limitarse a la aprobación o no de diferentes opciones de gobierno en estricta competencia.

Esto supone para Schumpeter, abandonar la presunción de que existe el bien común o la voluntad general. Si el bien común o la opinión pública tuviera validez alguna y un lugar legítimo en la formación de las políticas públicas democráticas, debe estar basado en la racionalidad del votante individual.⁸²

No obstante, la visión escéptica del revisionismo hacia la participación se fundamentó en diversos estudios empíricos a través de los cuales se cuestionó tanto la racionalidad del votante como la apatía y desinterés de la población por los asuntos públicos.

Al respecto, Schumpeter, Berelson y Dahl están de acuerdo en que los ciudadanos en el Estado moderno no exhiben los niveles de interés político, conocimiento, racionalidad y actividad requeridos por los supuestos de la teoría de la democracia tradicional. A pesar de las insuficiencias de la población para acceder a las expectativas de la democracia tradicional, la democracia aún funciona en la sociedad contemporánea.⁸³

Dahl en su planteamiento teórico considera a la representación y a la creación de un sistema de debate público como precondiciones para el establecimiento de la poliarquía,⁸⁴ aun cuando remite la participación únicamente a la representación y he aquí una de las razones por las cuales se clasifica dentro de la perspectiva revisionista.

Adicionalmente, Dahl plantea que la falta de participación política hace que los ciudadanos vean a la política como una actividad remota, extraña y poco beneficiosa. La mayoría sólo se interesa cuando la política se relaciona directamente con sus actividades primarias e incluso cuando aparece un interés, los ciudadanos no son proclives a ser participantes activos.⁸⁵

Las opiniones en contra de la participación extrema coinciden en apuntar la inesta-

⁸⁰ Robert Michels, *op. cit.*, vol. II, p. 190.

⁸¹ Lipset explica el punto anterior en la introducción a *Los partidos políticos*. Citado en Michels, *op. cit.*, vol. I, p. 37.

⁸² Lee Ann Osbun, *The problem of participation*, EUA, University Press of América, 1985, p. 3. (La traducción es mía).

⁸³ *Ibid.*, p. 5. Al respecto, Bobbio considera que la apatía política no es un síntoma de crisis del sistema democrático, sino de su perfecta salud. *Op. cit.*, p. 55.

⁸⁴ Véase Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, 1993.

⁸⁵ Lee Ann Osbun, *op. cit.*, p. 4.

bilidad a que conduce tal situación para la operación de un sistema. Bobbio cita para tal efecto la obra *El ciudadano total* de Ralph Dahrendorf, quien considera que la participación cotidiana puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía.⁸⁶ Berelson agrega por su parte, que el interés extremo conduce a un partidismo extremo que puede culminar en un rígido fanatismo que destruiría los procesos democráticos si se generaliza en toda la comunidad. En contrapartida, el bajo interés otorga espacio de maniobra para los cambios políticos necesarios para una sociedad compleja en un periodo de cambios rápidos.⁸⁷

Hasta aquí cabría apuntar que Dahl estableció seis condiciones mínimas como núcleo para el funcionamiento adecuado de un sistema democrático, tomando en cuenta a la representación y al sistema del debate público, pero no una participación ampliada hacia otros ámbitos. Las condiciones son: 1) un sufragio casi universal; 2) participación moderadamente alta en elecciones, 3) un sistema bipartidista altamente competitivo, 4) la oportunidad de criticar la conducta y las políticas de los funcionarios, 5) la libertad individual para buscar apoyo para posiciones políticas y 6) alternancia frecuente de un partido a otro.⁸⁸

Considero importante subrayar las líneas principales de la teoría revisionista, ya que abren profundas líneas de argumentación que al contraponerse al enfoque prescriptivo abren interrogantes sobre las consecuencias posibles de la participación. La presentación de hechos sería incompleta si no se abordara la perspectiva contraria.

1.5.3 La crítica ortodoxa

Realizar una tipificación como la que propone Osbun conlleva sus riesgos, ya que podría tener como consecuencia una simplificación de muchas variantes teóricas en la ciencia política que pretenden indagar desde distintas rutas la forma en que es posible propiciar una mayor inclusión del individuo en las decisiones públicas. Sin embargo, la propuesta es útil en tanto sea capaz de encontrar puntos en común entre las aproximaciones a la democracia participativa.

La crítica ortodoxa a la democracia considera que la ciencia política precisa reformular los planteamientos clásicos para readaptarlos a las nuevas condiciones, pero no necesariamente debe apartarse de los presupuestos normativos que fueron base del surgimiento de la democracia moderna.

En este sentido, el problema de racionalidad del votante individual que plantean los revisionistas no tiene por qué ser un impedimento crucial para el desarrollo de la democracia, en virtud de que la manifestación de la apatía, el desinterés o la desinformación no se derivan precisamente de la condición humana, sino más bien de lo que Fernando Vallespín ha calificado como condicionantes sistémicos⁸⁹ que inhiben la participación y la competencia ciudadana.

Osbun subraya dos características comunes a la crítica ortodoxa que implican un compromiso con los ideales de la teoría democrática clásica y por otra parte, la creencia

⁸⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁷ Lee Ann Osbun, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁸ *Ibid.* A manera de necesaria distinción, Dahl planteó estas condiciones en referencia al sistema de New Haven, Connecticut.

⁸⁹ Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 174.

de que los bajos niveles de interés son resultado de insuficiencias en las oportunidades previstas por las estructuras y procesos democráticos.⁹⁰

Es así como John Dewey plantea que la complejidad y magnitud de la sociedad moderna han dejado a los miembros de la sociedad con una sensación de apatía e indiferencia. El autor establece que la respuesta no estriba simplemente en hablar del público como ignorante y apático para dejar así la insula de la formulación política sólo a los expertos. En su lugar, para que el público esté conciente de sí mismo, debe haber una demanda y diseminación creciente de información sobre asuntos humanos.⁹¹

El enfoque ortodoxo acepta que la teoría democrática clásica ya ha sido rebasada tanto en sus estructuras como en sus procedimientos. Para muchos autores, la democracia contemporánea se ha convertido en la única forma legítima de gobierno, justo en el momento en que su formulación convencional ya no es posible.⁹²

En su crítica a la democracia elitista, Peter Bachrach sostiene que era razonable para los teóricos del siglo XVII y XIX pensar a lo político como algo que sólo comprendía al gobierno y no a la sociedad civil:

Había poca justificación para pensar de otro modo puesto que el gobierno era la única institución organizada que poseía el suficiente poder de decisión para incidir en amplios grupos de la población o en toda la sociedad. Es difícil de entender que se siga pensando igual ante el surgimiento de poderosas instituciones no gubernamentales que rivalizan el poder y amplitud de las decisiones oficiales.⁹³

La crítica ortodoxa señala que la participación democrática se justifica en términos de su contribución al desarrollo humano individual y no únicamente como un recurso para dar estabilidad al sistema político, como lo sugiere la tendencia revisionista.⁹⁴ Tal como proponen muchos de los enfoques clásicos de la democracia en sus diversas variaciones, si el ciudadano toma parte en los asuntos de la sociedad, ganaría en conocimiento, entendimiento, desarrollaría un sentido más profundo de responsabilidad social y ampliaría su perspectiva más allá de los estrechos confines de su vida privada.⁹⁵

El enfoque ortodoxo asegura que las teorías democráticas deben ser tanto descriptivas como prescriptivas para dar lugar al surgimiento de procesos e instituciones que permitan un desarrollo individual, tomando en cuenta que el ciudadano activo y racional no requiere existir antes que la participación.⁹⁶

Dos motivos de peso adicionales para desarrollar mecanismos de participación complementarios al esquema electoral son enfatizados por Jordi Borja. El autor expresa la insuficiencia de los partidos para asegurar todas las demandas sociales y la necesidad de regular a través de medios no partidistas, la representación de intereses especiales, sectoriales o territoriales.⁹⁷

⁹⁰ Lee Ann Osbun, *op. cit.*, p. 29.

⁹¹ *Ibid.*, p. 33.

⁹² Véase Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 160 y David Held, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 505.

⁹³ Citado en Lee Ann Osbun, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁹⁵ Jack Walker, citado en *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, p. 51.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 40.

1.5.4 Conclusión

Sartori asegura que el debate entre las teorías procedimentales y participativas ha girado desde hace algún tiempo en círculos concéntricos. Indudablemente, ambas perspectivas presentan poderosos argumentos que permiten formar un juicio con más sustento sobre la participación ciudadana.

Valdría la pena trascender las visiones un tanto dicotómicas presentadas para evitar una generalización del sujeto más o menos racional o una participación en las decisiones públicas más o menos conflictiva. Ello se podría lograr probablemente mediante un análisis tendiente a equilibrar los extremos y remitir las observaciones a la realidad que se pretende describir.

Por otra parte, es inocultable la tensión teórica entre los ámbitos de acción propios de la participación y la representación. No creo conveniente que forzosamente se tengan que construir ambas categorías en oposición y mucho menos sobreponer una a la otra en el análisis.

En un comentario crítico al revisionismo, se coincidiría con Pasquino al señalar que el que cuestiona la racionalidad de la participación en términos instrumentales, se priva de la lectura “expresiva de la actividad de la participación política y por lo tanto se impide una comprensión articulada de la vida política.”⁹⁸

Es importante observar que la democracia limitada prescribe *de facto* la existencia del individuo apático y el sistema político inestable, derivado de la constante participación ciudadana. Sin embargo, conviene señalar que un enfoque teórico no puede cerrar los ojos y suponer que el significado de la participación es tan mínimo que no vale la pena concentrarse en él.

Por su parte las visiones normativas de la participación presentan alternativas a menudo sugerentes, pero que tendrían que analizar con más detenimiento las contradicciones y problemas de la participación en sí misma, ya sea por los múltiples debates suscitados en torno a la vigencia de las reglas democráticas o por los problemas implícitos al aplicar mecanismos de intervención directa en las decisiones públicas.

Las perspectivas de la democracia participativa critican el agotamiento de las instituciones formales y la representación en las sociedades modernas. Inversamente, los teóricos de la democracia mínima señalan las carencias de la población para asumir una ciudadanía responsable. No falta razón a ninguno de los dos argumentos, pero es común que los revisionistas ataquen a la participación por sus vicios y por otro lado, los ortodoxos sobreestimen las capacidades de la población para participar y señalen, a su vez, las insuficiencias institucionales de la representación como una justificación inapelable para promover la participación.

Así, se podría decir con justicia que tanto teórica como empíricamente, la participación y la representación tienen, cada uno, su *déficit democrático* y por ello deberían entenderse como el resultado de un proceso de construcción social que tiene virtudes y defectos naturales: es evidente la falta de interés ciudadano en los asuntos públicos, pero también, la frágil articulación institucional de la participación, el limitado interés por incluir a la población en las decisiones relevantes y el declive en el peso de la representación local en sí, derivada del debilitamiento general del Estado.

⁹⁸ Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 191.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL 1928-1985

En la Ciudad de México, la representación ciudadana se ha regido normativamente por dos modelos de participación generados por el Estado como tendencias organizativas: el primer esquema responde a la usanza de una “asamblea de notables” constituidos corporativamente y designados como observadores por una concesión del poder gubernamental y por otra parte, la organización vecinal –también corporativizada al aparato estatal– a través de asociaciones de residentes y jefes de manzana.

No correspondería a los objetivos del presente capítulo reseñar en forma pormenorizada los instrumentos jurídicos que, desde la desaparición del régimen municipal en 1928, dieron lugar a una participación incipiente dada a través del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los órganos de representación al nivel de las colonias o barrios. Consideramos que la descripción del marco legal es importante, pero lo es más cuando viene asociada una interpretación que permita dilucidar con mayor claridad las dimensiones que ha tomado el problema de la participación en el Distrito Federal. Lo anterior no obsta para presentar de manera preliminar un panorama sumario sobre los instrumentos legales creados en el periodo de 1928 a 1985.

Al realizar esta delimitación, es imprescindible referir que en la elaboración del esquema jurídico de la capital como asiento de los poderes federales, el presidente Álvaro Obregón, siendo aún candidato, emitió una iniciativa de ley que proponía suprimir los municipios y crear un Departamento Central, cuyo titular sería libremente nombrado y removido por el presidente de la República.⁹⁹

⁹⁹ Es relevante hacer notar que Obregón justificó esta iniciativa bajo el argumento de la necesidad de tener una “unidad de mando” y así evitar los posibles conflictos derivados de la coexistencia de autoridades locales con el Poder Ejecutivo Federal. Véase Roberto Hernández Mellado, *op. cit.*, p. 21.

Por otra parte, la creación de órganos de participación proviene de la iniciativa de ley del presidente Plutarco Elías Calles en 1927, que solicitó a la Cámara de Diputados la expedición de una normatividad para crear “un cuerpo consultivo oficial permanente, autónomo, de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económicos y sociales, integrado por representantes del gobierno, obreros, industriales, comerciantes, sociedades científicas y consumidores.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Arturo Parra, “68 años de historia. La representación vecinal, una puerta a la participación política de la ciudadanía”, *El Nacional*, 8 de marzo de 1996. Infolatina.

En el Consejo Consultivo de la Ciudad de México se instauraron dos niveles de representación: por una parte, el Consejo Central que tenía una relación directa con el regente y los Consejos Delegacionales, estos últimos seleccionados por cada uno de los titulares de las demarcaciones políticas.¹⁰¹

¹⁰¹ Mellado Hernández, *op. cit.*, p. 28.

Los Consejos Delegacionales tuvieron una limitada duración, pues fueron eliminados en 1941 por el presidente Manuel Ávila Camacho, aunque la estructura territorial

de representación reapareció en 1972, durante el gobierno de Luis Echeverría, ahora con el nombre de Juntas de Vecinos. Con una complicada estructura burocrática, las Juntas de Vecinos eran formadas por Asociaciones de Residentes, que se componían a su vez por Comités de Manzana.

Se podría resumir que, desde 1972 hasta mediados de los ochenta, cuando fue tomando mayor peso la discusión sobre la restructuración de la participación vecinal, había cuatro figuras integradas de la siguiente manera:

1. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Integrado por los presidentes de las Juntas de vecinos. Órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
2. Juntas de Vecinos. Una por cada delegación, formadas por los miembros directivos de las Asociaciones de Residentes.
3. Asociaciones de Residentes. Formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.
4. Comités de manzana. Constituido por los vecinos de una manzana.¹⁰²

Baste decir, para dar una idea del pesado engranaje burocrático de estos órganos, que el Consejo Consultivo en 1986 se integraba por 16 presidentes de las juntas de vecinos. A su vez, las Juntas de Vecinos se componían por 2 mil 052 presidentes de asociaciones de residentes. En el último peldaño se encontraban 39 mil 461 jefes de comités de manzana que, por su parte, están formados por 197 mil 305 vecinos.¹⁰³

De las cifras anteriores se puede señalar un problema de dimensiones históricas que ha sido recurrente en todos los mecanismos de participación instaurados en la ciudad de México: la creación de una pesada y poco operativa infraestructura política en la que intervienen, en este caso menos de 200 mil ciudadanos de un conglomerado urbano infinitamente superior en densidad poblacional. En los análisis respectivos de las leyes de 1995 y 1998 se tratará de demostrar que esta circunstancia no ha cambiado.

Hay un amplio consenso en el sentido de considerar que las cuatro instancias mencionadas funcionaron como figuras decorativas, que tenían en todos los casos voz, pero no voto ante las autoridades, amén de estar subsumidas a la estructura jerárquica de un Estado que no reconocía otro tipo de participación que no fuera el designado por las corporaciones oficiales.¹⁰⁴

¹⁰² Arnulfo Puga, *Gobierno, democracia y Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Del Terremoto a la consulta popular*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesis de licenciatura, 1991, p. 42.

¹⁰³ Memoria del XXXII Consejo Consultivo de la Ciudad de México, 1986, citado en *Ibid.*, p. 43.

¹⁰⁴ Nuria Cunill observa que el nombramiento de los miembros de estos órganos de participación eran una potestad gubernamental. Nuria Cunill, *Participación Ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991, p. 125.

2.1 COYUNTURAS CLAVE EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN LOCAL

El recorrido para abordar el proceso de negociación de los partidos para la participación ciudadana en 1998 partirá de cuatro coyunturas clave para explicar por qué el tema se fue posicionando entre la sociedad civil, el sistema de partidos y el Gobierno local. Dichas procesos son: 1) los fenómenos políticos y sociales que desencadenó el sismo de 1985; 2) la instalación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

(ARDF) en 1987; 3) el plebiscito ciudadano para reformar la estructura legal de la capital en marzo de 1993 y 4) la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana (LPC) en 1995, así como la sucesiva elección de Consejeros Ciudadanos.

Cabe reconocer que esta selección, un tanto subjetiva, se realizó bajo el criterio de concatenar cuatro acontecimientos relativamente aproximados que comparten el rasgo de ser significativos para la interpretación del curso que tomó la participación como un recurso en el que se debatió la naturaleza del orden político y social imperante.

Los sucesos arriba enumerados detonaron procesos de cambio institucional y social o una combinación de ambos. Así, pareciera adecuado considerar que la ciudadanía fue la que predominantemente impulsó la acción colectiva en 1985 y 1993, las instituciones del sistema político influyeron en mayor medida en 1987, mientras que la discusión entre los partidos acerca de la LPC en 1995 y las elecciones vecinales se podrían ubicar en un lugar intermedio entre la sociedad civil y el Estado, aunque primordialmente orientadas al proceso legislativo (Ver Tabla siguiente).

Coyunturas que transformaron la Participación Ciudadana

(Actores predominantes)

CAMBIO INSTITUCIONAL	CAMBIO SOCIAL
	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización social y organización ciudadana (1985)
<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de la ARDF (1987) 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso al plebiscito ciudadano (1993)
<ul style="list-style-type: none"> • LPC (1995 y 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de Consejeros Ciudadanos (1995 y 1998)

Las distintas expresiones de movilización social resultante del sismo de 1985 se retomaron porque el caos en el que se sumergió el Distrito Federal evidenció la ausencia de una estructura de gobierno local competente para trabajar conjuntamente con la ciudadanía y atender la emergencia.

Con respecto al cambio institucional, interesa resaltar dos etapas previas a las discusiones sobre la Ley de Participación Ciudadana (LPC) que modificaron notablemente la estructura política de la capital, al plantear la emergencia de un Poder Legislativo en 1987, así como la expresión clara de una sentida demanda por elegir directamente al gobernante de la capital que fue emitida en el plebiscito ciudadano de 1993.

El debate de la LPC en 1995 y 1998 constituyen el objeto central de análisis del presente capítulo y se optó por estudiarlas comparativamente ya que ambas coyunturas presentan sorprendentes similitudes, pero también notables discontinuidades sobre todo en el planteamiento de lo que habrían de ser los órganos de representación vecinal.

A manera de adelanto, es preciso mencionar que tanto en 1995 como en 1998, los partidos de oposición (el PRD y el PAN en el primer caso y el binomio PRI-PAN en el segundo), siguieron la táctica de debilitar, en mayor o menor medida, las tentativas del gobierno en turno para sacar adelante una iniciativa de ley para la participación ciudadana.

En 1995 y 1998, la oposición recurrió al rechazo público al mayoriteo legislativo, así como acusaciones al gobierno por controlar la organización ciudadana según sus necesidades políticas y señalamientos de responsabilidad por el pobre resultado de los comicios vecinales.

Queda claro que no se podrían considerar a los partidos como agentes monolíticos, con opiniones inamovibles. Sin embargo, sus posiciones expresaron notables inconsistencias, pues el PRI se resistía tradicionalmente a la apertura democrática en la ciudad, pero se pronunció por un esquema de participación relativamente abierto al voto popular en 1995; el PRD defendió la participación de los partidos en las elecciones de consejeros ciudadanos en 1995, pero siendo gobierno retomó las líneas sobre la prohibición impuesta por el PRI hacia estas instituciones políticas y finalmente, retornó en el presente año a la posición que había asumido inicialmente; finalmente el PAN, habitualmente opuesto al funcionamiento de los comités vecinales, votó en pro de la LPC en 1998.

La polarización alcanzada en el debate entre los partidos derivó en consejos o comités con facultades poco claras, periodos de duración en el cargo inciertos y leyes con deficiencias visibles, lo cual denota la fragilidad y falta de legitimidad política con que nacieron estas representaciones.

Paradójicamente, las diferencias entre ambos procesos son notables. En 1995 la participación de los partidos en los órganos de representación vecinal significó un punto toral de disputa que hizo imposible alcanzar consenso alguno.

En contraste, en la negociación suscitada tres años después, los partidos superaron el álgido debate sobre su papel en las elecciones vecinales, aunque no se completó nuevamente la reforma política de la capital en virtud de que no fue posible acordar alguna modificación al status jurídico en la ciudad de México.

2.1.1 1985. ¿Colapso institucional?

El desastre ocasionado por los sismos de 1985 –cuya magnitud no ha podido ser cuantificada con precisión–¹⁰⁵ puso de manifiesto la irresponsabilidad y lentitud de los distintos niveles del gobierno local y federal para el manejo de los acontecimientos, pero también mostró la ineficacia del Consejo Consultivo, las asociaciones de residentes y los comités vecinales, que no pudieron sumar voluntades y emprender acciones coordinadas en las operaciones de rescate y reconstrucción.

En buena parte de los estudios realizados sobre esta época, hay un consenso amplio en el sentido de que la capacidad del Estado contrastó en su parsimonia con la espontánea respuesta por parte de individuos y grupos sociales organizados.

Para Manuel Villa, los sismos y el proceso de reconstrucción, que llevó años en ser

¹⁰⁵ De acuerdo a las cifras de la Dirección General de Reordenación Urbana de la CEPAL, el número de víctimas fue de 26 mil, mientras que la Coordinadora Única de Damnificados elevó las cifras a 45 mil. Finalmente, el Departamento del Distrito Federal no aceptó que el número de decesos fuera superior a 10 mil, durante los primeros meses de la tragedia. Véase Intervención del diputado Pablo Jaime Jiménez Barranco, *Diario de los Debates*, ALDF, 19 sep., 1988, p. 7; Manuel Villa, "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm., 1, enero-Abril, 1987, p. 40; Humberto Musachio, *Ciudad Quebrada*, México, Océano, 1987.

terminado, “sacó a la luz el desajuste gravísimo en sociedad y Estado.”¹⁰⁶ Similarmente, Fernando Pliego consideró que “en claro contraste con esa flexibilidad mostrada por amplios sectores poblacionales, las organizaciones burocráticas de la sociedad, en especial su prototipo: el Estado, mostraron rigidez e incapacidad.”¹⁰⁷

Al retomar el contexto político bajo el cual se atendió la tragedia, es necesario mencionar que el presidente Miguel de la Madrid, en su calidad de jefe de las fuerzas armadas, aplicó en forma controvertida e inusual del Plan DN-III, al nombrar a una Comisión Intersecretarial de Auxilio y Reconstrucción, encabezada por el jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), Ramón Aguirre Velásquez. Con ello, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) quedó así como una de las entidades “participantes y coordinadas.”¹⁰⁸

De esta manera, el Ejército tenía la limitación de solamente custodiar las operaciones en coordinación con los cuerpos policiacos locales y no actuar decisivamente en el salvamento. De acuerdo a versiones críticas que circularon en medios académicos y periodísticos, el Estado intentó disuadir la participación de la sociedad a través de los medios de comunicación y las fuerzas públicas, tratando de inducir una imagen de *normalidad*.

Para Fernando Pliego, el juicio de la opinión pública sobre la efectividad del Plan DN-III era contundente: con la excepción de algunas notorias situaciones, sólo servía para vigilar ciertas áreas de desastre; más aún, (para) obstaculizar a muchos voluntarios que intentaban brindar un mínimo de ayuda.¹⁰⁹ Con respecto a la actuación de la Comisión Metropolitana de Emergencia (CME), encabezada por el DDF el autor considera que poco a poco fue adquiriendo la oscura tarea de contribuir a revertir la movilización ciudadana.¹¹⁰

Un testimonio que explica con detenimiento la dificultad que tuvo el Estado para operar el plan de emergencia es aportado por Adolfo Aguilar Zínser. A su parecer, el Plan DN-III originó inmediatamente “pugnas interburocráticas” entre autoridades civiles y militares, pues si bien no se cuestionaba la capacidad y el poder político del mandatario, no había líneas claras de mando en las dependencias subordinadas al Ejecutivo. Así, “... lejos de resolverle al Gobierno el problema (generado por el sismo), el plan DN-III lo dividió internamente y lo descoordinó más en el frente de operaciones.”¹¹¹

La documentación sobre la irresponsabilidad del gobierno federal y local para manejar la crisis derivada de los sismos es profusa. Se pueden mencionar como ejemplos la falta de iniciativa de la CME para coordinar a rescatistas extranjeros, quienes prácticamente tenían que adivinar en dónde se requería la ayuda o las denuncias sobre utilización de equipo de emergencia, únicamente durante los recorridos del presidente en las zonas de desastre, lo que fue interpretado como el “rescate como espectáculo.”¹¹²

La insatisfacción por el desempeño de las instituciones sembró una duda que prevaleció hasta las sucesivas reformas políticas del Distrito Federal: ¿por qué no se contaba con un Poder Legislativo o un esquema de representación en contrapeso a una estructura centralizada duramente criticada por su incapacidad de respuesta?

Al caracterizar al gobierno local como una “hidra de múltiples cabezas”, Manuel Villa lamentó:

¹⁰⁶ Manuel Villa, *op. cit.*, p. 34.

¹⁰⁷ Fernando Pliego, *Hacia una sociología de los desastres urbanos. Un balance del proceso de reconstrucción de la ciudad de México*, Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM, 1994, p.54.

¹⁰⁸ Humberto Mussachio, *op.cit.*, p.5. La versión gubernamental sobre la aplicación del Plan DN-III, es que a partir del 19 de septiembre se dispuso de más de 3 mil 800 efectivos para operaciones de vigilancia y rescate. Véase *Las razones y las obras. Tercer Año*, FCE Unidad de la Crónica Presidencial, 1986, p. 501.

¹⁰⁹ Fernando Pliego, *op. cit.*, p. 54.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 56; Manuel Villa llegó a una conclusión similar al señalar que “...También sorprendente fue el cerco militar que se impuso para no sólo vigilar, lo que pudo ser saludable, sino también para coartar el auxilio colectivo”, *op. cit.*, p. 34.

¹¹¹ Véase Adolfo Aguilar Zínser, *Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: El terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1987, p. 107. Citando declaraciones del Gral. Arévalo Gardoqui, Aguilar explica que, tradicionalmente, el Ejército se instituye como autoridad temporal en tanto la situación de emergencia no ha sido superada y cede el mando a la autoridad civil una vez que se restablecieron condiciones mínimas de seguridad. En este caso ocurrió al revés, porque el DDF como autoridad, conservó sus potestades dejando en segundo plano la operación del Ejército durante los días álgidos del terremoto.

¹¹² Humberto Mussachio, *op. cit.*, pp. 40 y 109.

En los estados de la República, la existencia del municipio preserva al ciudadano una zona de comunicación directa que, a pesar de sus deformaciones, permite el trato y hasta la confrontación con las autoridades. En cambio, en la ciudad de México no sólo se carece de ese ayuntamiento que obliga al gobernante a dar la cara, sino que se tiene que tratar en buena parte de los asuntos locales, con el gobierno federal, lo que en la práctica significa tratar con funcionarios intermedios y menores, parcialmente responsables o definitivamente carentes de capacidad de decisión.¹¹³

Similarmente, Mussachio sintetiza el fondo del problema que suponía el vacío representativo:

Si el país tiene una democracia a medias, la capital no tiene ninguna. Los capitalinos ni siquiera pueden elegir alcaldes como sí puede hacerlo el más pequeño de los municipios de México. Si los poderes estatales y municipales no son nada sin el centro, era permisible la seudodemocracia local, pero de ninguna manera la elección libre de autoridades en el corazón del autoritarismo, la capital, porque así se crearía un contrapeso inadmisibles para el único poder que puede: el Ejecutivo Federal. No porque fuera previsible, en la hipótesis de que el PRI conservara la mayoría, que los gobernantes del DF fueran en verdad independientes, sino porque, siendo esta la entidad menos despolitizada del país, sería molesto sufrir los devaneos de un Congreso capitalino con diputados opositores en una proporción riesgosa, sería desequilibrador que en alguna delegación hubiera autoridades no sumisas; comités de manzana, juntas de vecinos y consejo de la ciudad algo más que consultivo. Toda esa estructura del poder capitalino se revirtió en la catástrofe y, lejos de ser útil, constituyó un problema para las autoridades, que habían mantenido cerrada la olla hasta que les estalló en la cara, pues ha contribuido a su total pérdida de prestigio –si es que tenían alguno– y ahora deberán buscar una salida decorosa: acceder quizá, porque para ellas es el menor de los males, a que por fin la ciudadanía del Distrito Federal tenga los mismos derechos que la de Tlaxcala, Colima o cualquier entidad federativa.¹¹⁴

Resulta notorio que los abultados y poco efectivos recursos de participación en la capital, tampoco funcionaron como un vehículo eficaz de organización, como se desprende de la denuncia de Olga Harmony en *La Jornada*, cuando deploraba la escasa intervención de los comités de manzana durante los sismos:

No se trata de denunciar a una persona ni un hecho aislado, sino a toda una estructura de ineptitud que raya en la corrupción... Tampoco es mi intención –agregaba– pedirle a las autoridades que **nos nombren** a personas más responsables, sino hacer un exhorto a los pobladores de la lastimada ciudad para que formemos auténticos comités de manzana o vecinales, elegidos democráticamente, y desconozcamos a estas personas impuestas por una estructura rígida y autoritaria y que ni siquiera son capaces de hacer méritos para medrar dentro de ella.¹¹⁵

¹¹³ Manuel Villa, *op. cit.*, p. 35.

¹¹⁴ Humberto Mussachio, *op. cit.*, p. 118.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 46.

Había incluso opiniones en reclamo de una transformación estructural en el seno del partido de Estado. El senador del PRI, Abraham Martínez Rivero, desdeñando sin más, el poco significado que tenían los órganos participativos oficiales reconoció que:

Debe reestructurarse la organización del DDF y las entidades representativas vecinales, pues ante los sucesos derivados de los terremotos del 19 y 20 de septiembre, demostraron inoperatividad e ineficiencia y agregó que se debe reclamar la falta de cooperación y coordinación de organismos como los comités de manzana, juntas vecinales y el Consejo Consultivo de la ciudad, ante la tragedia que abatió a la capital.¹¹⁶

Un ámbito de acción mucho más complicado de analizar lo constituye la movilización social que precedió a los sismos. La solidaridad expresada en aquellos momentos, se dio a través de tres actores primordiales: los individuos que colaboraron a título personal, las organizaciones ya constituidas (sindicatos, organizaciones sociales, entre otras) y por último, aquellas que se formaron para asumir las labores de reconstrucción.¹¹⁷

Ante esta diversidad de actores, parece arriesgado suponer que, a partir de estos acontecimientos, se arribó a un nivel de participación ascendente, mayoritario e imperturbable. La idea de que la sociedad civil emergió en 1985 como un actor definitivo para el replanteamiento del significado de la ciudadanía en el Distrito Federal, tendría que contraponerse a las prolongadas y no escasas etapas de desmovilización. De lo contrario, el análisis social corre el riesgo de caer en una interpretación teleológica que en algún modo oscurece el uso de la categoría sociedad civil como una herramienta de análisis.

El proceso de reconstrucción en las colonias más afectadas por el terremoto marcó trascendentes puntos de inflexión en la negociación e interacción entre el Gobierno y las organizaciones que surgieron después de 1985, como la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios.

De acuerdo a Fernando Pliego, la reconstrucción se asumió a partir de dos enfoques:

Por una parte, un conjunto de organizaciones civiles que buscaban participar activa, independiente y decisivamente en los trabajos...y por otra, un conjunto de instituciones estatales priistas, cuyo enfoque era esencialmente corporativo: la sociedad civil organizada como prolongación de los aparatos hegemónicos del Estado.¹¹⁸

A partir de la formación de organizaciones vecinales para la reconstrucción es posible afirmar que los procesos sociales y políticos que desencadenó el terremoto funcionaron como catalizador de un nuevo tipo de participación, estrechamente unida a la movilización de amplios sectores, pero interesada en intervenir en las decisiones concernientes a la planeación urbana y además, con propuestas concretas en materia de vivienda, seguridad o transporte.

Algunas de las agrupaciones formadas en 1985, intervinieron en procesos políticos posteriores, como lo muestra la actividad de la CUD en las movilizaciones por la defensa del voto en 1988.¹¹⁹ Se resalta así el papel de las organizaciones sociales como agentes

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 90.

¹¹⁷ Fernando Pliego, *op. cit.*, p. 53.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 147.

¹¹⁹ Rosa Elena Bernal Díaz, *La organización social en la ciudad de México después del sismo: Estudio de caso. UPNT*, Tesis de Maestría, UNAM, 1994, p. 54.

formadores de cuadros, que accedieron unos años después a la participación electoral a través de cuotas de representación en los partidos políticos.¹²⁰

2.1.2 1987. Instalación de la Asamblea de Representantes

A mediados de la década de los ochenta el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), elaboraron en la Cámara de Diputados una propuesta de transformación a la estructura jurídica del Distrito Federal al proponer la creación del Estado de Anáhuac o “Estado 32”, así como la configuración de un Congreso y una Constitución local, lo que derivaría en una municipalización de las dieciséis delegaciones.¹²¹

En respuesta a la imposterizable inquietud expresada, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) convocó a mesas de trabajo para abordar la renovación político electoral y participación ciudadana en el Distrito Federal, aunque se mantuvo renuente a dar un paso que implicara modificaciones trascendentes en la Carta Magna. En la declaración del entonces secretario de Gobierno del Departamento del Distrito Federal (DDF), Guillermo Cosío Vidaurri se condensa lo que ha sido, con sus respectivos matices, la posición del PRI en torno a las reformas políticas realizadas en la ciudad:

Las propuestas que presentaron los partidos de oposición para la democratización de la capital, persiguen una finalidad que incuestionablemente atenta contra uno de los pilares más sólidos de nuestro sistema político: el federalismo.¹²²

Sobre la correlación entre reforma política y federalismo, cabría hacer algunas consideraciones útiles para nuestro objeto de estudio. La reforma del Distrito Federal significa un redimensionamiento de la capital dentro del pacto federal, que era para el Estado una tarea difícil, riesgosa en extremo y con pocos beneficios a corto plazo.¹²³

Las tentativas opositoras para lograr la municipalización se enfrentaron desde entonces al dique que significó en los hechos el veto presidencial o legislativo en la Cámara federal y los Congresos estatales.

El problema de fondo quizá estriba en cómo interpretar el federalismo, ya que para los partidos opositores, la reforma constituye un paso hacia la descentralización, que es un principio de cualquier esquema federativo. En tanto, el PRI considera que la territorialidad que funciona como asiento de los poderes de la Unión es de una naturaleza distinta al municipio y en ningún caso, el poder soberano de la Nación debe estar subordinado a una autoridad de menor rango.

Miguel de la Madrid enfatizó estos planteamientos al presentar la iniciativa de ley para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1987:

El Ejecutivo a mi cargo considera necesario que, no obstante que quienes propusieron la

¹²⁰ Resulta ilustrativo, en el caso del PRD, la procedencia de personajes como Javier Hidalgo (ex diputado local para la I Legislatura y dirigente de la Asamblea de Barrios) o Martí Batres (actual coordinador parlamentario en la Cámara de Diputados y dirigente de la Unión Popular Nueva Tlachtitlán).

¹²¹ Nos referimos concretamente al diálogo que sostuvieron estos partidos en la XLVIII Legislatura. Entrevista con el ex diputado local, Miguel Hernández Labastida. Véase Rocío Corona Martínez, “Reformas Políticas y representación ciudadana en el Distrito Federal”, en René Coulomb y Emilio Duhau (coord.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1993, p. 278.

¹²² *La Jornada*, 20 de agosto de 1987, p. 15.

¹²³ Con respecto al origen histórico de la capital en el pacto federal. Véase, Juan Molinar Horcasitas, en Pablo González Casanova (coord.), *Sociedad Civil y Estado*, México, IIS-UNAM, 1987 y Noemí Luján Ponce, *El régimen jurídico político del Distrito Federal*, México, Tesis de Maestría en Sociología, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992, p. 151. De acuerdo a los autores citados, México adoptó para su capital la estructura jurídica del Distrito de Columbia, sede del poder federal en los Estados Unidos de América.

creación de un estado en el territorio del Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas, se deje constancia de la situación actual, respecto de una cuestión siempre presente en nuestra historia constitucional...

Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un poder local (sic). La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna; la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del Estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares.¹²⁴

Sin espacio para dudas, arrogándose la voz mayoritaria y una vez aclarada la dimensión de los niveles de gobierno en la misma redacción del texto, la iniciativa presidencial concedió facultades estrictamente reglamentarias a la ARDF al conferir la capacidad de dictar bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, así como legislar en asuntos urbanos de diversa índole tales como comercio en vía pública, establecimientos mercantiles y uso de suelo. Quedó fuera de las capacidades de los representantes legislar en materia de presupuesto y el Ejecutivo Federal conservó los nombramientos del titular de la policía del Distrito Federal, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el procurador.

Aun cuando académicos, partidos políticos y amplios sectores de la opinión pública subrayaron que los representantes surgidos de esta iniciativa se encontraban limitados en sus atribuciones, consideraron como un avance el surgimiento de un órgano local con capacidades gubernativas y sobre todo, con facultad de interlocución con el jefe del DDF quien, en lo sucesivo, debería presentar las cuentas de la administración pública y escuchar las opiniones de los partidos durante sus comparecencias.

A partir de aquí se fueron manejando nuevas alternativas que habrían de ser discutidas en los años siguientes. Una de ellas fue presentada por el consejo editorial de *Nexos* en 1986, cuando se aludió la posibilidad de que la ARDF nombrara al jefe del Departamento de una terna que surgiría a propuesta del presidente, como un modo de conciliar los intereses entre los defensores de la municipalización y los partidarios del *status quo*.¹²⁵

2.1.3 1993. El plebiscito ciudadano

La pérdida de todos los distritos electorales del DF sufrida por el PRI en 1988 durante las elecciones presidenciales, motivó el descontento y la movilización, pero generó también la preocupación del partido de Estado por recomponer en forma mínima las relaciones con la sociedad para ganar espacios de legitimidad y gobernabilidad.

Una vez recuperada la mayoría electoral tres años después, el regente Manuel Camacho Solís impulsó una serie de audiencias públicas realizadas en 1992 y 1993 para trabajar en cuatro grandes temas: 1) Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2)

¹²⁴ Oziel Serrano Salazar, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, p. 154. Aún no es claro que la coexistencia de poderes federales y locales haya sido juzgada históricamente como inconveniente, ya que en el Constituyente de 1856-1857 la postura a favor de un Congreso y un gobierno local fue derrotada por tan sólo diez votos de diferencia. Noemí Luján Ponce, *op. cit.*, p. 162.

¹²⁵ Rocío Corona Martínez, *op. cit.*, p. 279.

Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios; 3) Hacienda Pública y Aspectos Económicos del DF; y 4) Procuración y Administración de Justicia.

Según Rocío Corona, la ARDF fue marginada como principal protagonista de la reforma política en ciernes, aunque la realización de las mesas de concertación fue uno de los factores determinantes para la celebración del plebiscito ciudadano efectuado en marzo de 1993, a convocatoria de un grupo de representantes, incluidos los entonces priistas Demetrio Sodi y Alejandro Rojas Díaz Durán.¹²⁶

Las preguntas del plebiscito inquirían a la población sobre la conveniencia de elegir a las autoridades del gobierno de la ciudad, contar con un Congreso local y finalmente crear el Estado 32.¹²⁷

Aunque el plebiscito despertó el apoyo de intelectuales, académicos y partidos de oposición, el gobierno local y la mayoría de legisladores priistas vieron la iniciativa ciudadana con escepticismo y rechazo. Por esta razón no avalaron oficialmente su realización. Sin embargo, el plebiscito adquirió un peso moral relativo sobre todo en las cuestiones alusivas al surgimiento de un poder Ejecutivo y Legislativo locales.

En julio de 1994 el Congreso de la Unión promulgó el Estatuto de Gobierno –una especie de Constitución local– que regulaba junto con el artículo 122 de la Carta Magna, las atribuciones del Jefe del DDF y en particular, las figuras de consejeros ciudadanos, así como los instrumentos para la participación ciudadana. De esta forma, el Estatuto impuso a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) la tarea de crear una Ley de Participación Ciudadana (LPC) que explicaremos en el siguiente apartado.

2.2 UNA APROXIMACIÓN A LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995

La LPC, cuya iniciativa provino de la fracción priista en la ARDF, reguló siete instrumentos de participación que son la Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Vecinal, Instancias de Quejas y Denuncias, los Recorridos Periódicos del Delegado y finalmente los órganos de representación vecinal, en este caso los consejeros ciudadanos, que habrían de ser electos el 12 de noviembre de 1995.¹²⁸

El debate legislativo sobre los consejeros se partidizó excesivamente, en parte debido a que ni el PAN ni el PRD quisieron o supieron comprender que la LPC regulaba un órgano de participación estrictamente vecinal que tenía diferencias con el carácter de cualquier otro tipo de representación electoral. Por otro lado, la experiencia civil de participación en nuestro país tiene poco arraigo, por lo que resultaba difícil que las organizaciones tuvieran la fuerza suficiente para sugerir una modalidad de participación ajena a los partidos, que además trascendiera a la sociedad en su conjunto y que pudiera verse reflejada en una ley.

Como se argumentará adelante, es indicativo el interés político de los partidos por reflejar su fuerza territorial y reagruparse internamente ante las exigencias de la competencia electoral.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 289.

¹²⁷ Asistieron al plebiscito 331 mil habitantes. 84.80% sufragaron por elegir a un gobernador contra 12.91%, mientras que 84.28% favorecían la creación de un poder legislativo propio contra 13.18%. Por último, 66.87% se manifestó por el Estado 32 contra un 30.28% en contra. Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 78.

¹²⁸ *Diario de los debates*, "Ley de Participación Ciudadana del DF," Asamblea de Representantes del DF (ARDF), núm. 2, p. 83.

Probablemente, la atribución más importante que la norma dio a los consejeros fue la facultad de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, así como la consulta y aprobación de ciertos programas de las delegaciones del DF, que fueron el Programa Operativo Anual (POA) y posteriormente el Plan Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU).¹²⁹

La audiencia y difusión públicas, así como las instancias de quejas y denuncias, establecieron una obligación para que los delegados utilizaran estos instrumentos con una periodicidad mensual. Sin embargo –como se ha reconocido en algunas investigaciones– no se estableció sanción alguna para aquellos funcionarios que no cumplieran con las disposiciones legales, es decir, que no había ningún carácter vinculatorio para la autoridad.¹³⁰

Se podría censurar que la ley no sancione la inobservancia de las autoridades con respecto a la aplicación de las figuras de participación. Sin embargo, en el polémico asunto de la obligatoriedad, no todas las resoluciones de la ciudadanía, expresadas a través de estos mecanismos, tienen que ser vinculantes para el Estado. En los hechos, la aplicación sin cortapisas del mandato imperativo de los ciudadanos a los representantes formales, vía los instrumentos de participación, puede generar problemas de competencia legal o implicar la invasión de facultades ejecutivas o legislativas.

El director de Participación Ciudadana en 1998, Carlos Imaz, reconoció que el asunto no es trivial e incluso generó diferencias de interpretación en el seno del PRD. Más allá de cualquier vertiente conservadora, explicó, hay cuestiones en que no es posible otorgar carácter vinculatorio de un grupo en particular porque se puede alterar el orden general de la ciudad y afectar los derechos de terceros. Admitió incluso que la discusión fue mucho más complicada de lo que parecía en un principio.¹³¹

Desde luego, la mayoría de los instrumentos contemplados en la iniciativa priista resultan insuficientes como propuesta de participación ciudadana. Un ejemplo de estas auténticas “legislaciones de la obiedad” se puede encontrar en la figura de Recorridos del delegado, que en los artículos 31 a 34, permite que la ciudadanía le plantee al delegado sus necesidades en forma verbal o escrita.¹³²

El proceso que desembocó en la elección de consejeros ciudadanos ocurrió en un contexto determinado por los límites impuestos a la participación electoral en el DF, ya que los capitalinos únicamente podían ejercer su derecho al sufragio en las elecciones federales de diputados, senadores, presidente de la República y asambleístas, pero no podían hacer lo propio en el caso del Ejecutivo local ni delegados, de manera que los consejeros ocuparon el lugar de “sustituto imperfecto” como canal de representación ciudadana.

El segundo elemento a considerar es la novedad jurídica de la figura de consejero ciudadano que, dividido en 365 áreas vecinales de las 16 delegaciones del DF, habría de ser electo por el voto universal.

Poco antes de que la discusión de la iniciativa priista diera inicio, el partido oficial, haciendo uso de su mayoría en la Cámara de Diputados, decretó el 26 de mayo de 1995, una reforma al Estatuto de Gobierno que disponía que las planillas de consejeros se integraran con al menos 4% de las firmas de cada área vecinal y por otra parte, prescribió la participación de los partidos en la postulación de candidatos a consejeros.¹³³

¹²⁹ Es importante hacer notar que esta facultad también fue reconocida a los Comités Vecinales en la LPC de 1998. El Programa Operativo Anual incluye el presupuesto que ejercen las delegaciones, mientras que a través del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, las demarcaciones pretenden regular el crecimiento de las zonas urbanas en el Distrito Federal.

¹³⁰ Véase Edgar Esquivel Solís, *Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un proceso*, Tesis de Maestría, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Septiembre, 2000.

¹³¹ Entrevista al ex director de Participación Ciudadana, Carlos Imaz, Julio de 2002.

¹³² *Diario de los Debates*, “Ley de Participación Ciudadana del D. F.”, *op. cit.*, p. 86. Habría que preguntarse al respecto, si es necesaria una ley para que un ciudadano exprese libremente su opinión a la autoridad.

¹³³ Véase *Diario de los Debates*, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, núm., 2, 9 de junio de 1995, p. 24. La facultad legislativa de las cámaras federal y local en un mismo territorio motiva ocasionalmente este tipo de “madruguetas” que alteran el curso de las negociaciones en la Asamblea local, por más que las facultades de uno y otro cuerpo legislativo estén claramente delimitadas en la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El PRD y el PAN rechazaron enfáticamente que el PRI cambiara unilateralmente el Estatuto para poner umbrales tan altos para el registro de candidatos y demandaron la inconstitucionalidad de la propuesta oficial por excluir la participación de los partidos en los comicios de los vecinos.

Al solicitar una moción suspensiva para la discusión de la LPC, el asambleísta del PRD, Iván García Solís, puso en entredicho la viabilidad para el registro de las planillas:

Esto implica de manera natural, casi obligada, la participación de los partidos políticos, porque de otra manera [...] ¿Cómo va a ser posible, en las circunscripciones densamente pobladas, que un candidato ciudadano, presuntamente independiente, pueda lograr el 4% en la recolección de firmas? Esto es práctica y casi materialmente imposible. Tiene que haber un equipo que trabaje para esa recolección de firmas y es el partido encubierto, el PRI que hará las funciones de infraestructura de una consejería ciudadana que no será despartidizada, sino simplemente enmascarada; es decir, va a perder su rostro visible de PRI para esconderse tras una careta de supuesto consejero ciudadano.¹³⁴

El representante del PAN, Gonzalo Altamirano Dimas, quien se retiró con su fracción parlamentaria del recinto, acusó:

Hoy se está confirmando, señores priistas, lo que habíamos denunciado en su oportunidad. Ustedes no querían que los partidos políticos participaran y quieren trasladar la organización vecinal a esta contienda del 12 de noviembre, pero yo les anuncio que en noviembre, cuando se celebre esta contienda electoral, será la derrota sin rostro del Partido Revolucionario Institucional, que se negó a enfrentar sus siglas a las de otros partidos políticos que no nos avergonzamos de nuestras siglas.¹³⁵

La limitación para los partidos de participar como observadores de la elección vecinal fue vista como un signo de debilidad del PRI, ante la confluencia de este proceso con los comicios en los estados de Michoacán, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Sinaloa y Tamaulipas, algunos de los cuales suponían fuertes escenarios de competencia, particularmente en las dos primeras entidades.

Por otra parte, la denuncia de Altamirano Dimas suponía que el PRI quería poner en marcha un andamiaje territorial que subrepticamente podría derivar en una competencia partidista semiformal, como ocurrió finalmente.

Juan Molinar Horcasitas señaló que la participación de los partidos en las elecciones vecinales fue suprimida porque el tricolor estaba en un calendario muy adverso y de esa manera se trató de evadir otra elección partidaria más que iba a resultar particularmente complicada.¹³⁶ Así, recriminó Molinar, si a los partidos se les excluía de lo más importante de una elección, que es presentar candidatos, también tendrían que estar ausentes en la organización de estos comicios.

Una sugestiva hipótesis sobre la creación de los nuevos mecanismos de participación vecinal era que el Estado construyó con los consejeros un subterfugio para llenar

¹³⁴ *Ibid.* Vale hacer notar que el artículo 71 de la LPC prohibía expresamente a los candidatos utilizar emblemas, frases, leyendas o colores de algún partido político.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 41.

¹³⁶ Programa *Nuestro Tiempo*, Canal 11, El Colegio de México, 5 de nov., 1995.

el vacío democrático en la capital. Peor aún, la interlocución directa de los Consejos con los delegados, era concebida como prolongación de la poco transparente relación que tenían los titulares de las demarcaciones políticas con las juntas de vecinos.

Es ilustrativo en este sentido el discurso del representante del PRD, Iván García Solís, quien al dirigirse a la bancada del PRI en la ARDF señaló:

Mire, le voy a decir cuál es una de las fuentes del problema [...] Consiste en que el PRI y el gobierno quieren saltarse la representación del tercer nivel, que es el municipio; ese es el fondo del asunto, y entonces lo disfrazan de participación ciudadana o vecinal.

Ustedes (nuevamente dirigiéndose a los representantes priistas) están sembrando una confusión. Lo que realmente se trataría de legislar sería la participación vecinal, a la cual ustedes quieren hornar como si fuera un seudo tercer nivel de gobierno, que tampoco lo es. De tal manera que este método *sui generis* naufraga por todas partes...¹³⁷

Tal como lo reconoce Martínez Assad, es probable que al crear estos organismos de representación se eludía el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y, por lo tanto, de cabildos en el Distrito Federal.¹³⁸

Los puntos conflictivos en la negociación versaron en las discusiones sobre: 1) la posibilidad de que los consejeros ciudadanos adquirieran el carácter de autoridad; 2) la eventualidad de obtener una representación mixta en la que se fijara un porcentaje de representación ciudadana nombrado por los vecinos y otro porcentaje por los partidos políticos. La mayoría priista se negó a discutir ambos planteamientos.

Ante el cúmulo de denuncias e inconformidades, el PAN y el PRD resolvieron someter un recurso de inconstitucionalidad de la ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El argumento jurídico de la oposición era que al restringir la facultad de postular candidatos, se violaba el artículo 41 de la Carta Magna, que regula a los partidos como entidades de interés público y les otorga facultad de postular individuos al ejercicio del poder. La respuesta del PRI era que los consejeros ciudadanos no eran considerados órganos de poder público, sino de representación vecinal.¹³⁹

De esta manera, la nueva ley nacía con severos cuestionamientos tras de sí por no haber dado un peso suficiente a los Consejos como autoridad, no introducir figuras de referéndum y plebiscito como lo sugirió la oposición y al no encontrar una fórmula equilibrante entre la participación de los partidos y los vecinos.¹⁴⁰

Sin un consenso bien formado, el DDF y el poder legislativo se abocaron a la tarea de organizar las elecciones con un obstáculo mayor: la inexistencia de un Instituto Electoral local que diera los mínimos parámetros de confiabilidad y certidumbre al proceso comicial.

Para solventar dicha carencia, la LPC dispuso de la creación de una coordinación tripartita para las elecciones vecinales, integrada por el DDF, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la recién formada Comisión de Integración de los Consejeros Ciudadanos (CCC), cuyos directivos habrían de ser aprobados por dos terceras partes del pleno en la ARDF. Inmediatamente, los espacios directivos de la CCC fueron copados por la lucha entre partidos y la regencia capitalina.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹³⁸ Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁹ *Diario de los debates*, "Ley de Participación Ciudadana del D.F.", p. 19. Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, McGraw Hill 1995, Art. 41.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 98. La LPC se aprobó sólo por los 37 representantes priistas en la ARDF. Véase Ariel Mondragón Ruiz, "Ciudadanía a medias", *Semanario Etcétera*, 11 de noviembre de 1999, Infolatina.

Elio Villaseñor y Carlos Martínez Assad, integrante y coordinador de la CCC respectivamente, coincidieron en que el DDF recurrió por un "montaje a la vieja usanza", donde fue notable la ausencia de intelectuales, académicos y personas con prestigio que con su trabajo, habían demostrado su interés en la ciudad de México.¹⁴¹

De esta manera, la contienda vecinal derivó en una lucha política entre la regencia y los partidos políticos para irse organizando internamente para el proceso electoral de 1997, que entre sus novedades traería la eventual nominación del jefe de Gobierno a través del sufragio universal.

Así lo constata Elio Villaseñor, quien criticó al Departamento central por influir de principio a fin en la organización de las elecciones para que el PRI reforzara su presencia, ante los inminentes cambios políticos que habrían de llegar. Como evidencia, Villaseñor aseguró que en la configuración de las 365 áreas vecinales en que se dividió el DF, prevaleció un criterio partidista, el del PRI, en el que se hicieron las divisiones de acuerdo a los resultados electorales obtenidos por ese partido, así como los niveles de abstencionismo y votación conseguidos por la oposición.¹⁴²

En la medida de sus posibilidades y su capacidad de convocatoria, los partidos de oposición también recurrieron al recurso de apoyar a trasmano a los comités, como lo demostraron las organizaciones Acción Vecinal del PAN y Movimiento Ciudadano del PRD, que usaron emblemas y fueron abiertamente financiados por estos institutos políticos.¹⁴³

Sin mayor ocultamiento, el asambleísta Eduardo Morales del PRD, declaró:

Hay que decirlo: todos los partidos representados en esta Asamblea estamos participando, de una manera u otra, en el apoyo a candidatos o compañeros ligados a nuestros partidos. Son pocos aquellos ciudadanos a los que se les permitió acceder a las candidaturas [...] se les puso más requisitos, incluso algunos fuera de la ley, para que no compitieran candidatos sin partido.¹⁴⁴

A la tensión generada por el control y la organización del proceso se sumó el incierto destino de las elecciones de consejeros. El recurso de inconstitucionalidad que sometieron conjuntamente el PAN y el PRD, puso en entredicho la propia realización de los comicios, pues éstos serían ilegales *ipso facto*, si la Suprema Corte consideraba que la LPC incurría en violaciones constitucionales. Por ello, resultaría inútil concurrir a una elección que, en palabras de Mauricio Merino, no tendría consecuencias políticas.¹⁴⁵

El conflicto sobre la validez de la LPC se extendió hasta el Poder Judicial de la Federación, que dictaminó en primera instancia que la Suprema Corte no podía dirimir cuestiones de carácter electoral, como sí lo podría hacer un tribunal especializado en esta materia, aunque posteriormente declaró improcedente el recurso legal.

Las elecciones finalmente se llevaron a cabo con una participación de poco más de un millón de habitantes, lo que representaba el 20.69 por ciento del padrón electoral en el Distrito Federal.¹⁴⁶

Los resultados tuvieron lecturas diametralmente opuestas. Los medios de comunicación y los partidos opositores consideraron a la elección como un fracaso y el gobierno

¹⁴¹ Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 88. Véase "Contradicciones jurídicas, manipulación partidista y cifras paupérrimas en la elección de consejeros ciudadanos", *Proceso*, 12 de nov, 1995, Infolatina.

¹⁴² Elio Villaseñor, "Fracasamos en la configuración de un organismo autónomo", *Proceso*, 5 nov., 1995, Infolatina.

¹⁴³ Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 110. Sobre la subvención a Movimiento Ciudadano, Dolores Padierna, dirigente perredista en la capital aceptó apoyar a 265 planillas de ese partido y justificó: "No quisimos marginarnos de un proceso vital para los ciudadanos. Nos obligaron a ocultar las siglas pero aquí estamos". "El proceso, impugnado e inadvertido para la mayoría de la población. Simulación en el Distrito Federal: Los partidos participan subrepticamente en la campaña de candidatos a consejeros", *Proceso*, 30 de oct., 1995, Infolatina.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Mauricio Merino, Programa *Nuestro Tiempo*, Canal 11, El Colegio de México, 5 de nov., 1995.

¹⁴⁶ Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 194.

local, no obstante colaborar en la organización de todo el proceso se hizo a un lado de los resultados una vez que estos fueron conocidos.¹⁴⁷

Cabe destacar, por otro lado, que los organizadores del proceso llamaron a ponderar la votación final, tomando en cuenta la premura de tiempo, la escasez de recursos y la inexperiencia en votaciones de este tipo. Ciertamente, parecía injusto comparar un proceso electoral con recursos asignados a instituciones consolidadas como los partidos, frente a organizaciones con limitada cohesión interna y prácticamente desconocidas por la población, como lo fueron las planillas de consejeros ciudadanos.

El modelo instituido fue reconocido como transitorio, simplemente un paso previo a la elección del jefe de Gobierno en 1997.¹⁴⁸ La discusión de la LPC y las subsecuentes elecciones de consejeros fueron una especie de ensayos de prueba y error en donde el Estado y el régimen de partidos pusieron en juego sus intereses a corto plazo.

Tal vez lo menos importante en estos experimentos era el funcionamiento de los Consejos. Lo anterior se trasluce en el escueto contenido de gran parte de los artículos de la LPC, así como el mínimo alcance que tenían la audiencia y consultas públicas como instrumentos participativos.

La ley reglamentó hechos consumados como el derecho de petición, en perjuicio de nuevas figuras como el plebiscito y el referéndum que se legislaron en 1998, en un proceso que analizaremos en el siguiente apartado.

Resulta claro que los ensayos de prueba y error por parte de los partidos se extendieron a los comicios de 1995, porque no era la conformación de una representatividad ciudadana lo que se pretendía alcanzar como objetivo primordial; sino medir posibilidades y conformar redes de organización previo a la disputa de una codiciada prenda de la transición política: la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

La argumentación anterior no implica que en los partidos no hubiera propuestas auténticamente interesadas en una nueva forma de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. El problema es que estas preocupaciones se sometieron a una coyuntura política esencialmente conflictiva en donde era dado discutir primero la transformación del régimen político en la ciudad y después las alternativas para democratizar las decisiones públicas haciendo partícipe a la población.

El orden de los factores sí altera el producto en este caso, porque utilizar a los Consejos Ciudadanos o Comités Vecinales, como un instrumento para canalizar demandas políticas de mayor trascendencia ha ocasionado un deterioro, lento pero muy perceptible, que genera como consecuencia inevitable la indiferencia y apatía del ciudadano.

Finalmente, la posición que tuvieron los partidos y el DDF de participar durante la elaboración de la LPC y retirarse de sus consecuencias cuando conocen los resultados de las elecciones, o bien denunciar la exclusión de los partidos, pero entrar a hurtadillas a la elección, es parte lógica del juego político del momento, pero también constituye un factor que va minando las posibilidades de alcanzar un recurso de participación con un mínimo prestigio.

En una justa conclusión que puede ser útil para resumir una buena parte de los temas aquí abordados, Jacqueline Peschard comentó, categóricamente:

¹⁴⁷ En esta ocasión, el regente Óscar Espinosa sostuvo: "En realidad el responsable de la organización, del diseño de todo este nuevo esquema es el comité central". *Ibid.*, p. 186.

¹⁴⁸ Carlos Martínez Assad, Programa *Nuestro Tiempo*, Canal 11, El Colegio de México, 5 de nov., 1995. Es preciso recordar que en 1995 aún no había claridad sobre la posibilidad de nominar al jefe de Gobierno directamente o a través de la ARDF.

A la prohibición a los partidos políticos para que participaran, producto de la manipulación mayoritaria del PRI que no deseaba verse sometido en este año crítico al escrutinio de los habitantes de la capital del país, se sumó la intervención velada y contradictoria de los partidos de oposición que impugnaban la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, al tiempo que promovían membretes “ciudadanos” para no quedar fuera del juego político. Los dobles mensajes y las inconsistencias redundaron en una elección desdibujada, pero manoseada por los partidos políticos.

Los consejeros ciudadanos tendrán un año y ocho meses para probar que son una fórmula de participación válida y pertinente, de lo contrario, devendrán una experiencia única cuyo resultado básico fue la enseñanza de lo que no debe hacerse.¹⁴⁹

A pesar de las razonables críticas hechas al proceso de 1995, la discusión entre los partidos abrió nuevos terrenos para emprender una reforma con mayor impacto, que en parte fue alentada en el ámbito de la Reforma Electoral federal de 1996, donde el régimen de partidos en la Cámara de Diputados acordó sucesivas reformas al Estatuto de Gobierno para elegir directamente al jefe de Gobierno en 1997, a los delegados en 1999, así como la creación de un órgano electoral local que habría de organizar los procesos electorales subsecuentes.

Luego de una azarosa y poco documentada existencia, la figura de consejeros ciudadanos fue borrada del texto constitucional.¹⁵⁰ Los Consejos concluyeron sus funciones en 1997 como lo establecía la LPC con una estela de interrogantes acerca de cómo se reorganizaría la participación, toda vez que la ley había quedado obsoleta como legislación de representación vecinal y por otra parte, los partidos políticos habían puesto sobre la mesa de negociación la introducción de mecanismos plebiscitarios.

2.3 LA NEGOCIACIÓN DE LA LPC EN 1998

El triunfo obtenido por el PRD en la jefatura de Gobierno y en la Asamblea Legislativa del DF (ALDF) colocó a la administración de Cuauhtémoc Cárdenas en una posición inmejorable para responder a la inquietud de amplios sectores sociales para dar un nuevo contenido a la participación. Los discursos cardenistas como candidato y aún como mandatario local, enfatizaron dicho concepto como eje articulador de la gestión pública que se emprendería a través de una estrategia con dos vertientes: impulsar un proceso de reforma política retomando algunas posiciones sostenidas por el PRD en conjunción con el PAN sobre la democratización y por otra parte, recuperar espacios públicos a través de medidas temporales en materias como seguridad pública, rehabilitación urbana y cultura.

Así, Cárdenas señaló que:

Para alcanzar los objetivos de cambio que hagan de la Ciudad de México una ciudad habitable para todos, la ciudadanía deberá ser permanentemente estimulada como sujeto

¹⁴⁹ Jacqueline Peschard, “Elecciones en el DF. Una apuesta a los partidos”, *Nexos*, Infolatina, 1 de dic., 1995.

¹⁵⁰ Véase Ariel Ruiz Mondragón, *op. cit.*

activo de la renovación de la ciudad, con participación cada vez más amplia y determinante en las decisiones. La gestión democrática debe desconcentrarse y descentralizarse hasta el punto en que la población la sienta y la sepa en sus manos, garantizando la transferencia del ejercicio real del poder de las instancias y modalidades en que hasta ahora se han venido detentando y ejerciendo, a la sociedad en sus distintas formas de organización, participación y expresión.¹⁵¹

Además de las arduas negociaciones para la reforma electoral nacional en 1996, la administración del presidente Zedillo mostró una mayor flexibilidad con respecto a sus antecesores sobre el tema de la reforma política del Distrito Federal y el impacto que habrían de tener los actores políticos locales en la formación de este proceso. Persistía no obstante, la conocida salvedad de que los cambios en la estructura jurídica capitalina no habrían de trastocar las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 122.

A principios de 1998, el ex coordinador de la bancada priista en la ALDF, Manuel Aguilera, encabezó la negociación entre su partido y el gobierno capitalino para impulsar la reforma de referencia.¹⁵² Como parte del paquete discutido por ambas partes, la elaboración de la LPC y la Ley Electoral tenían que ser legisladas prioritariamente, pues la primera prescribió como una norma aplicable para los consejeros ciudadanos, mientras que en el segundo caso, el Estatuto de Gobierno reformado en 1996 preveía que la ALDF diseñara una ley para los procesos electorales, que contemplaba la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

De inicio, las discusiones entre los partidos llegarían hasta donde el disenso de la municipalización lo permitiera. El reclamo de Aguilera en este sentido es que el jefe de Gobierno "partidizó" la reforma al incluir la discusión del Estado 32.¹⁵³ Cárdenas por su parte, consideró que "...la administración federal se vio forzada a aceptar una democratización relativa, pero temió que la práctica democrática profundizara los cauces de la transformación política."¹⁵⁴

Además de las razones históricas constituidas como un obstáculo para promulgar a la capital como entidad federativa, se sumaron cuestiones operativas que constituían una preocupación de los representantes del PRI, pues la reconversión administrativa de las delegaciones en municipios originaría un caos en la prestación de los servicios públicos. Por su parte, el PRD y el PAN tenían el propósito discursivo de emprender un esquema *sui generis*, que se aplicara a la peculiar condición del Distrito Federal, pero no contaban con propuestas sólidas para saber qué características tomaría un régimen de este tipo.¹⁵⁵

Aunque dependiente del tema arriba citado, el derrotero de la participación ciudadana parecía tener ya una ruta crítica. El consenso entre todos los partidos era que la ley de 1998 debería derivar en la promulgación de figuras de participación directa que serían la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Las entrevistas realizadas a Manuel Aguilera, Hernández Labastida y Carlos Imaz coinciden en la opinión de que en las negociaciones, los mecanismos directos no ocasionaron notables diferencias.

En este marco, el Gobierno capitalino instaló tres mesas de trabajo para la reforma política que eran coordinadas por secretarios técnicos sin filiación partidista y con reco-

¹⁵¹ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, *Voces del DF. La ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*, México, Océano, 1997, p. 16.

¹⁵² Entrevista realizada al lic. Manuel Aguilera Gómez. El exdiputado local sugirió que en el proceso de reforma, el Ejecutivo federal logró vencer resistencias para avanzar en la democratización de la capital. Junio de 2002.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Véase Cuauhtémoc Cárdenas, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁵ Al referirse a la discusión celebrada en las mesas de Reforma celebradas en 1993 durante la administración de Manuel Camacho, Elizabeth Anaya reconoce que el PRD y el PAN carecían de alternativas viables para asumir un cambio tan grande como el que se pretendía realizar en el pretendido régimen municipal. Véase Elizabeth Anaya, citado en *Ibid.*, p. 29.

¹⁵⁶ "Seminario para la reforma política del DF entrega 91 propuestas ciudadanas a partidos políticos", *La Jornada*, 25 de oct., 1998, Infolatina. Entrevista realizada en el Taller de Historia Oral al lic. Jesús Adame, funcionario de la Secretaría de Gobierno del DF en 1998 y testigo presencial en las reuniones de la reforma política, octubre de 2001.

¹⁵⁷ Véase *La Jornada*, 10 de oct., 1998, Infolatina.

¹⁵⁸ Véase *Diario de los Debates*, ALDF, "I Informe de Gobierno del jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas", núm. 2, 17 de septiembre de 1998, p. 37 y *Diario de los Debates*. "Comparecencia de la secretaria de Gobierno, Rosario Robles", núm. 11, 8 de octubre de 1998, p. 12.

¹⁵⁹ Véase entrevista a Miguel Hernández Labastida, *op. cit.*

¹⁶⁰ Entrevista a Manuel Aguilera, *op. cit.* Véase *Diario de los Debates*, "Dictamen sobre la Ley de Participación Ciudadana", 26 de noviembre de 1998, núm. 28, p. 157. Al expresar la postura del PRI, el diputado Luis Miguel Ortiz Haro afirmó que su grupo parlamentario no tuvo reserva para acudir a cualquier mesa de discusión "...incluso a las de corte académico convocadas por el gobierno de la ciudad a presentar nuestros planteamientos...".

¹⁶¹ Entrevista a Miguel Hernández Labastida, *op. cit.* El ex diputado panista confirmó este punto al asegurar que la discusión de la LPC no se "contaminó" con temas de la agenda política nacional e incluso se debatió un tanto apartada de los temas de legislación electoral y organización jurídico-política, aunque en términos de la Reforma Política global, se coincidió en señalar que el escándalo del *Fobaproa* incitó a discordias en el ánimo de los diputados. Véase "Ortiz Pinchetti, en otra trinchera: El gobierno capitalino apuesta a consumir la reforma política", *Proceso*, 31 de diciembre de 2000, Infolatina.

nocido prestigio, que habrían de servir de enlace entre los partidos y el gobierno para llegar a acuerdos.

La mesa 1 referente a legislación electoral fue encabezada por Jaime González Graff, José Agustín Ortiz Pinchetti dirigió los trabajos de la mesa 2 de Participación Ciudadana, mientras que la tercera mesa fue coordinada por Manuel González Oropeza y en ella se trataba el tema de la organización jurídico-política del DF. Dichas reuniones, celebradas con regularidad y con información constante hacia los medios de comunicación, contaron con un representante del gobierno para cada tema y un integrante de cada partido político representado en la ALDF.¹⁵⁶

Los resultados de las negociaciones eran remitidos por los secretarios técnicos a la llamada Mesa Central, donde concurría la secretaria de Gobierno, Rosario Robles, con los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos. Con este mecanismo se trabajó durante casi un año, hasta que el PRI y el PAN abandonaron las mesas de trabajo.

Durante el tiempo que pudieron trabajar conjuntamente, Ortiz Pinchetti y los representantes partidistas reconocieron por distintos medios que en materia de participación ciudadana se recibieron propuestas formuladas por organizaciones sociales y civiles que eran invitadas para presentar sus puntos de vista.

Al final del proceso de discusión, Ortiz Pinchetti informó de la concreción de 91 propuestas en los tres capítulos fundamentales de la reforma, lo que implicaba el ochenta por ciento de la agenda original. Sin embargo, el secretario técnico deploró que el PRI y el PAN hicieran un "bloqueo táctico" poco justificado cuando la reforma había llegado a su última fase y los acuerdos estaban por enviarse a la ALDF para ser dictaminados.¹⁵⁷

En las comparecencias de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, se informó del avance logrado en la mayoría de los temas y se reiteró el propósito de la administración capitalina para arribar a una eventual elección de cabildos delegacionales. Paralelamente, el gobierno manifestó la intención de garantizar el derecho a la información, así como reglamentar la iniciativa popular, el plebiscito, la consulta popular y la rendición de cuentas.¹⁵⁸

Miguel Hernández Labastida, ex coordinador del PAN en la ALDF justificó el retiro de su fracción parlamentaria en la mesa convocada por el Gobierno del DF al argumentar que no estaban dadas las condiciones para erigir el Estado 32, ante el veto que la mayoría priista podía ejercer a cualquier iniciativa constitucional de cambio para el DF tanto en las Legislaturas de los estados como en la Cámara de Diputados y el Senado. Se puede interpretar entonces que el PAN decidió abandonar la mesa una vez que ya se habían consensado las prioridades de la reforma y dicho proceso se quedó atorado en la discusión sobre la constitución del Estado trigésimo segundo de la Federación.¹⁵⁹

Por su parte, el PRI desdeñó el tono académico que tuvieron las reuniones de la reforma,¹⁶⁰ aunque la razón primordial desde nuestra perspectiva, era que el tricolor no estaba interesado en que los poderes de la Unión se enfrascaran en una amplia discusión sin puerto seguro de arribo, en el escenario de las elecciones presidenciales del año 2000.

Sin embargo, la discusión de la LPC pudo sustraerse relativamente del complicado embrollo municipal, debido a que se perseguían metas concretas como legislar el plebiscito y el referéndum, así como buscar un recurso vecinal de representación.¹⁶¹

A finales de noviembre de 1998 los partidos aprobaron por unanimidad la ley en la ALDF, a pesar de las acusaciones de cerrazón al Gobierno capitalino y los señalamientos sobre la inconsecuencia del PRI y el PAN, que participaron activamente en la reforma y luego atacaron el producto de la negociación.

2.3.1 Figuras de participación ciudadana (Plebiscito, referéndum, iniciativa popular)

La Ley de Participación Ciudadana asentó los principios de Democracia, Corresponsabilidad, Inclusión, Solidaridad, Legalidad, Respeto, Tolerancia, Sustentabilidad y Pervivencia, esta última entendida como modo de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan en la sociedad.¹⁶²

En general, se retomaron los instrumentos que ya contemplaba la iniciativa del PRI en 1995, como la Audiencia y Difusión pública, Consulta y Colaboración Vecinal, Unidades de Quejas y Denuncias y Recorridos del Delegado. La innovación en los mecanismos de participación directa se centró en el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Al legislar la participación plebiscitaria, la ley es pionera en la República. Sin embargo, es preciso señalar las fortalezas y debilidades del texto final, como preámbulo a las posturas que asumieron los partidos con respecto a la representación vecinal, que fue el principal tema de disenso.

Aunque sí se planteó el derecho a la información, la ley no contempló en ningún apartado la obligación del Estado en este ámbito, lo cual hubiera sido un aporte trascendental.

A simple vista se cuestionaría la razón que orilló a los partidos a considerar el plebiscito como vinculatorio y al referéndum como no obligatorio. La diferencia estriba en que el plebiscito convoca a la ciudadanía a aprobar o no un acto del Ejecutivo. En tanto, el referéndum es un recurso más orientado hacia la labor parlamentaria, donde se puede someter la elaboración de leyes a la consideración de la ciudadanía, pero esta última no siempre puede imponer un mandato obligatorio y con ello sobreponerse a la función legislativa.¹⁶³

Al respecto, Manuel Aguilera aseguró que la idea de plantear un referéndum de carácter consultivo se debió a la preocupación de los legisladores en el sentido de evitar que la sociedad pudiera modificar las normas indiscriminadamente por medio de la consulta a la ciudadanía.¹⁶⁴

Sin embargo, se cuestionó severamente que los diputados definieran legalmente al referéndum como el voto hacia un acto previo al dictamen de ley. Por lo tanto, tal como está plasmado actualmente, es un simple instrumento de revisión de iniciativas y no una discusión abierta a la sociedad sobre el contenido de las normas. Parece incluso una aberración jurídica que la población vote sobre iniciativas no dictaminadas, que por lo tanto, no tienen formalidad alguna.

¹⁶² Véase *Gaceta Oficial del DF. LPC*. "Capítulo I. Disposiciones generales", 21 de diciembre de 1998. Véase Entrevista a Carlos Imaz, julio de 2002. Sobre el particular, el anterior director de Participación Ciudadana exaltó la declaración de principios que antecede a la parte operativa de la ley y afirmó que el manejo de dichos conceptos permitiría un parámetro de orientación mínimo en la interpretación de la norma.

¹⁶³ "Dictamen de la Ley de Participación Ciudadana", *op. cit.*, La Comisión de Participación Ciudadana incorrectamente borró de la ley la palabra referéndum consultivo al considerarlo una tautología. Se debió haber tomado en cuenta que el referéndum consultivo tiene un carácter no obligatorio, como el que se reglamentó, a diferencia del referéndum resolutivo cuyos resultados sí pueden ser vinculantes. Véase Armando Rendón Corona, "La administración pública frente a los desafíos del cambio," *Iztapalapa*, año 20, núm.48, enero-junio, 2000, p. 314.

¹⁶⁴ Entrevista a Manuel Aguilera, *op. cit.*

En todas las figuras de participación directa, la ley enuncia claramente las materias que no pueden ser sometidas a plebiscito o referéndum, que son la tributaria o fiscal, los egresos del DF y la regulación interna de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹⁶⁵

Parece inadecuado que el Ejecutivo quedara tan poco acotado para convocar a plebiscito. En las condiciones actuales, basta su voluntad y el escaso uno por ciento de firmas para emprender un proceso de esta naturaleza, sin que la ALDF pueda aportar su opinión sobre la importancia de que se discutan ciertos temas en detrimento de otros.

Inexplicablemente, la ley limitó la realización del plebiscito y referéndum a uno sólo por año, como si las decisiones públicas relevantes para los ciudadanos se redujeran solamente a una cuestión. Como se verá en el tercer capítulo, tampoco se aclara quién será el encargado de hacer los gastos ni las campañas de información que debieran acompañar la aplicación de estos mecanismos.

Hay que subrayar que en 1998 el PRD sugirió realizar procesos plebiscitarios de manera simultánea a las elecciones locales trianuales. Dicha posibilidad tenía puntos a favor pues se podrían ahorrar recursos convocando simultáneamente para elegir iniciativas legales y representantes populares con la opción de que los diputados, además de las propuestas de sus campañas, definieran los cursos concretos de acción que podría tomar su trabajo legislativo.¹⁶⁶

De retomarse en algún momento, esta alternativa implica numerosas cuestiones a estudiar detenidamente. Sería sano para la relación dinámica entre la sociedad y los partidos que estos últimos entren a discutir agendas que después tendrían que retomar con mayor seriedad en caso de ser electos. Sin embargo, parece poca su disposición de asumir compromisos claros con respecto a una variedad de temas.

La iniciativa popular tiene como principal característica el ser un mecanismo esencialmente ciudadano en el que se requiere un número mínimo de firmas para adoptar una iniciativa de ley. En el caso que nos ocupa es sólo de uno por ciento. Dicho instrumento es un arma de doble filo, ya que como menciona Armando Rendón, la iniciativa puede estar motivada por minorías activas, que pueden ser manipuladas por grupos de interés (empresariales, religiosos, entre otros) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera.¹⁶⁷

En una democracia que se precie de serlo, no tendría que ser un inconveniente que las minorías tengan un recurso para promover las causas de su interés, aunque se debe aceptar sin ambages que el vehículo está abierto para todos, incluso para grupos a favor de medidas extremas.

He aquí la valoración de peligro y oportunidad. Una norma que permite la manifestación de un elemento potencial de radicalización podría destruir valores democráticos tan preciados como la tolerancia y el diálogo como factores que posibilitan el intercambio constructivo de ideas. Paradójicamente, en los sistemas democráticos, los mecanismos directos de participación son vistos como un recurso que obliga a los partidos a recurrir a la negociación política para evitar la escalada de un conflicto sobre la elaboración de normas que afectan los intereses encontrados de los grupos sociales.

Jean François Prud'Homme considera que en Estados Unidos, por ejemplo, la existen-

¹⁶⁵ *Ley de Participación Ciudadana*. Art. 16, 31 y 37 para el plebiscito, referéndum e iniciativa popular respectivamente.

¹⁶⁶ Entrevista a Carlos Imaz, *op. cit.* El funcionario señaló al respecto que el PRI y el PAN se negaron a unir ambas dinámicas bajo la suposición de que la discusión referendaria podría distraer al electorado de las propias campañas.

¹⁶⁷ Armando Rendón Corona, *op. cit.*, p. 320. El autor considera que la iniciativa popular ha despertado en otras latitudes poca participación del electorado.

cia de los métodos de democracia directa tiende más bien a influir sobre las legislaturas y a producir consensos más sólidos.¹⁶⁸

Pese a que no hay referencias concretas para comprobar los siguientes asertos, si seguimos la mecánica que establece la ley, sería relativamente sencillo para los cientos de organizaciones que existen en la ciudad conseguir el uno por ciento de firmas del padrón en la capital para someter a la ALDF una iniciativa popular.

La Asamblea, en atención a la igualdad de trato a la ciudadanía, debería dar curso a todas y cada una de las peticiones formuladas en el caso de que estuvieran correctamente sustentadas en términos jurídicos. La dificultad entraría cuando el legislativo tuviera que procesar, digamos, unas cien iniciativas, lo cual resulta materialmente imposible de alcanzar para cualquier cuerpo de representación. Por el contrario, si se elevara el umbral de firmas para la constitución de una iniciativa popular, devendría en un recurso poco utilizable por sus altas exigencias.

Los recursos de democracia directa pueden ser cuestionables desde el punto de vista en que derivan en algún momento del proceso decisorio, en mecanismos indirectos. Baste decir que el Ejecutivo adquiere un papel determinante a partir de su facultad de diseñar las preguntas y los temas que se someten a plebiscito, mientras que en el referéndum y la iniciativa popular, el Legislativo tiene siempre la última palabra.

Maurice Duverger reconoce que los métodos directos de participación, son más bien instrumentos de la democracia semidirecta, puesto que operan dentro de los sistemas predominantemente representativos.¹⁶⁹ Consecuentemente hay que reconocer que, al ser mediados por las instituciones estatales, el plebiscito y el referéndum constituyen procesos abiertamente influenciados por valores e intereses prevalecientes en el Estado y el régimen de partidos, y corren el riesgo de convertirse en instrumentos de lucha de poder entre las fuerzas políticas que pueden demeritar la calidad del debate sobre ciertos temas.

Cabe recordar como referencia histórica, que en la Francia napoleónica el plebiscito fue utilizado como un recurso "cesarista" para que la población aprobara la expansión colonialista que tuvo lugar en Europa en el siglo XIX, en detrimento de la institucionalidad republicana.¹⁷⁰

La efectividad de la participación directa en procesos abiertos de decisión, se relaciona estrechamente con el contexto político e histórico en que se implementan dichos recursos, aunque es claro que no se pueden suplantar las potestades de los poderes formales y tampoco se pueden cifrar todas las expectativas de la participación en ellos.

De las figuras rescatadas por la ley de 1998 con respecto a la iniciativa propuesta por el PRI tres años antes, sólo restaría mencionar que la consulta y la colaboración vecinal tienen un carácter poco restrictivo, pues el espíritu global de la LPC era permitir que la organización ciudadana fuera lo más libre y natural posible. Por ello, no debían incluirse en la norma preceptos limitantes, sino sólo elementos básicos que permitieran a la ciudadanía trabajar para solucionar los problemas de su comunidad.¹⁷¹

El espíritu de libertad y laxitud no debiera extenderse al Gobierno. Al menos en la norma no se establece ninguna obligación de respuesta de las Unidades de Quejas y Denuncias ni se aclaran los plazos y formas en que la administración pública debe emprender la Difusión Pública de los ordenamientos dictados por la Cámara de Diputados o la ALDF.

¹⁶⁸ Jean François. Prud'Homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 34.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹⁷¹ *Dictamen de ley sobre la LPC, op. cit.*, p. 140.

Un apunte importante sobre el alcance de la ley tiene que ver con la trascendencia del proceso de formación de opinión, que ha sido permanentemente soslayado tanto en la normatividad como en la práctica política. De nada sirve que el individuo tenga la opción de emitir una opinión aislada que se reduce a un “sí” o un “no”, si no cuenta con herramientas concretas para emitir un juicio libre y sereno, lo cual significa un verdadero tránsito de súbdito a ciudadano.

Frecuentemente se reconoce que en los países de origen anglosajón se ha otorgado gran consideración a la formación individual del criterio, debido a la preeminencia del sujeto en la tradición liberal. En esta perspectiva, la configuración del juicio interiormente elaborado se concibe como una obligación de Estado. Por citar los ilustrativos ejemplos de Canadá e Inglaterra, cuando los gobiernos recurren al plebiscito y referéndum otorgan un tiempo igual en los medios de comunicación a las posturas a favor o en contra de la medida que pretenden dirimir.¹⁷²

Es de aceptarse que en un medio público, los individuos y los grupos de interés deliberen sobre sus perspectivas y orientaciones. Ello requiere una legislación rigurosa para evitar la presión mediática que los sectores más poderosos económicamente pueden ejercer en la opinión sobre ciertos temas. Desafortunadamente, este aspecto brilló por su ausencia en la ley que es materia de esta investigación.

2.3.2. La postura de los partidos

En los posicionamientos de los tres partidos encontraremos las notables diferencias de lo que debe ser para cada partido la estructura de representación vecinal. En líneas generales, podríamos señalar lo siguiente: el PRI planteó la necesidad de la creación de comités ciudadanos y un consejo a nivel delegacional. El PAN por su parte, defendió la opinión de que los capitalinos podrían organizarse libremente sin el concurso explícito de una ley, mientras que el PRD resolvió que la fórmula óptima necesitaba manifestarse a partir de las propias expresiones dadas en la base de la sociedad.

En comparación con 1995, el proceso legislativo impulsado se polarizó en una medida mucho menor. Más allá de las estrategias para descalificar al contrario, era impensable que una ley se aprobara colegiadamente por todas las fuerzas políticas si no se hubieran conseguido condiciones mínimas de diálogo y acuerdos relevantes.

En el análisis sobre la LPC es preciso tomar en cuenta que la derrota del PRI en las elecciones de 1997 contribuyó a que el PAN y obviamente el PRD redujeran su suspicacia en torno a la participación de los partidos políticos en las elecciones vecinales, ante el patente resquebrajamiento del control corporativo priista en organismos de diversa naturaleza.

Aunque en la utilización de las entrevistas se retoman aspectos muy puntuales sobre la representación vecinal, merece la pena subrayar que en todas ellas observamos que la fuerza concreta de cada partido en las colonias tuvo en todo momento un peso predominante en la formulación de la ley.

Un dato actualizado que reveló las preferencias hacia los institutos políticos por parte de los comités vecinales refleja que el PAN cuenta en la actualidad con apenas el

¹⁷² Véase Jean François Prud'Homme, *op. cit.*, p. 32.

10 por ciento de apoyo, a diferencia de los 36.9 puntos porcentuales en pro del PRD, 20.6 por ciento por el PRI y un notable 26 por ciento que manifestó no tener simpatías.¹⁷³ Es razonable que el PRI y el PRD hubieran apoyado decididamente la constitución de comités ciudadanos, dado su interés activo sobre el movimiento vecinal. El PAN por su parte, se mantuvo en la ambigüedad.

No puede pasar por alto el rechazo de Hernández Labastida, Carlos Imaz e incluso Manuel Aguilera con respecto a los escasísimos logros de la LPC de 1995. En los dos primeros casos, los entrevistados fustigaron la absurda figura del recorrido del delegado como una forma de ilustrar las estrechas miras de aquel proceso. Manuel Aguilera reconoció que la negociación de esa ley cumplió simplemente con un papel supletorio.¹⁷⁴

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Respecto a los mecanismos de participación directa, la propuesta de la fracción priista en la ALDF no distó en gran medida de la redacción final de la ley, aunque tres elementos de su iniciativa fueron descartados: la introducción de la **Afirmativa Ficta Social**, la inclusión de mecanismos regulatorios para el plebiscito y como punto central sobre la representación vecinal, la reglamentación de un Consejo Delegacional.

La llamada **Afirmativa Ficta Social** consistía en dar por aceptada una petición de la ciudadanía si ésta no era respondida por la autoridad en un plazo determinado. Así, este recurso se utilizaría para la gestión de demandas sociales sobre introducción de servicios básicos, vivienda, cultura y recreación.¹⁷⁵

En el dictamen final sobre la ley, la **Afirmativa Ficta** fue rotundamente rechazada por la mayoría del PRD en la ALDF, con el argumento de que no se puede equiparar que un particular ejerza un acto aislado debido a la no respuesta gubernamental, como lo supone la aplicación de este recurso en el campo administrativo, a que el Estado se viera obligado a construir vivienda, introducir una red de drenaje o una línea del Metro, por una solicitud no contestada a un grupo o individuo.¹⁷⁶

Un aspecto que debió ser retomado acerca del plebiscito se relaciona con la idea del PRI de reglamentar la campaña de información y otorgar mayor influencia al Poder Legislativo local en la aprobación de este mecanismo.¹⁷⁷

Los disensos con respecto a la representación vecinal tienen mucho más tiempo. La desaparición de los Consejeros Ciudadanos en 1997 y la inexistencia de vínculos de comunicación de la ciudadanía con el gobierno durante un año, motivaron fuertes críticas a la gestión perredista por parte del PRI y algunos sectores vinculados a la cuestión vecinal. Parece, no obstante, que la muerte súbita de los Consejeros Ciudadanos no se debió a una decisión estrictamente gubernamental sino al vacío legal que dejó tras de sí la ley anterior al reglamentar la existencia de estas figuras hasta el año de 1997.

El Revolucionario Institucional deploró también que la administración entrante eliminara a las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los dieciséis Consejos Ciudadanos establecidos en las delegaciones.

¹⁷³ Julia Flores, *Participación Ciudadana y Comités Vecinales en el DF*, Unidad de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2002, p. 69.

¹⁷⁴ Entrevista a Carlos Imaz; Manuel Aguilera y Miguel Hernández Labastida, *op. cit.*

¹⁷⁵ Véase Manuel Aguilera Gómez, "Figuras de participación ciudadana", en Carlos Martínez Assad (coord.), *Unidad Obrera y Socialista, Frente del Pueblo 1998*, p. 57.

¹⁷⁶ *Diario de los Debates*, "Dic-tamen sobre la Ley de Participación Ciudadana", ALDF, núm. 28, 26 de noviembre de 1998, p. 140. Con respecto a la **Afirmativa Ficta**, es preciso recordar que el jefe de Gobierno y los delegados están imposibilitados a determinar unilateralmente la realización de una obra sin la intervención de la ALDF.

¹⁷⁷ Manuel Aguilera Gómez, "Figuras de participación ciudadana", *op. cit.*, p. 56.

Por otra parte, censuró el nuevo criterio de distritación realizado con base en unidades territoriales (UT's), de donde saldrían electos los nuevos Comités Vecinales que habrían de sustituir a las tradicionales figuras de representación vecinal. Con respecto a la conformación de UT's, Aguilera Gómez expresó:

Se distorsionó este asunto del movimiento vecinal, porque se impuso la concepción tecnocrática por encima de la realidad política. La ley actualmente en vigor y la ley en 96 estableció una figura que es absolutamente tecnocrática que son las unidades territoriales e ignoraron una realidad política que son las colonias, pueblos y unidades habitacionales. Se debió haber buscado una forma, pero siempre manteniendo el sentido de identidad y no intentando esta cosa atroz que fueron las unidades territoriales que no le dicen nada a nadie.

El PRI aceptaba que la integración de planillas en comités de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional surgiera de la elección directa, pero proponía a su vez un mecanismo indirecto que denominó Consejo Delegacional. Dicha figura sería electa por los directivos de los propios comités vecinales.¹⁷⁸

La necesidad de instaurar el organismo se fundamentó en proveer a la ciudadanía de una especie de gestoría ante las autoridades de las demarcaciones respectivas, aunque los críticos aseguraban que esta labor de intermediación conseguía únicamente reproducir las prácticas clientelistas tradicionales y corporativizar las demandas ciudadanas.

El grupo parlamentario del PRI suponía adicionalmente, que la opinión de los Consejos fuera obligatoria con respecto al Programa Operativo Anual (POA), uso de suelo, verificación de la Ley de Establecimientos Mercantiles, uso de la vía pública, seguridad pública y servicios urbanos.¹⁷⁹

Evidentemente, la obligatoriedad en la opinión de los Consejos no era viable en todos los casos porque suponía que los delegados se convertirían en simples ejecutores de órdenes en materias tan sensibles como el presupuesto y el cotidianamente disputado uso de espacios públicos. Resulta difícil suponer, por otra parte, que los órganos tuvieran tantas atribuciones si la propia propuesta priista señalaba que estos órganos no deberían ser autoridad.

En el pleno de la ALDF, el PRI señaló que la **Afirmativa Ficta** era un instrumento para "castigar el silencio gubernamental"¹⁸⁰ aunque se podría considerar que esta bandera de lucha no fue más que un pretexto que permitiría al partido retraerse de las negociaciones cuando la conveniencia política así lo indicara.

Para afirmar que la **Afirmativa Ficta Social** no jugó un papel determinante en la negociación del PRI me baso en tres conjeturas: 1) la **Afirmativa Ficta** tiene aplicación en el campo administrativo, pero no hay referencias de éste como figura de participación ni en México ni en otros países; 2) el instrumento no fue incluido en la iniciativa priista en el año 2000 y 3) no deja de sorprender el apresuramiento con que el tricolor pretendía la resolución de demandas sociales, luego de siete décadas de retraso acumulado en donde por cierto no se castigó más que a largo plazo el mutismo burocrático.

En contraste, la determinación de instituir una figura de representación delegacio-

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 59.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Dictamen de la LPC, op. cit.* Intervención del Dip. Luis Miguel Ortiz Haro, p. 28.

nal sí constituyó una prioridad para el PRI, como se desprende de la intervención de la diputada María Angélica Luna Parra:

En nuestra opinión, la creación de los Consejos Delegacionales son una parte fundamental de la Reforma Política integral de la capital. El negar a los ciudadanos la posibilidad de tener representación en este nivel, implica participación ciudadana a medias.¹⁸¹

Partido Acción Nacional (PAN)

El posicionamiento central del Partido Acción Nacional (PAN) consistía en rechazar que el ciudadano tuviera que organizarse a través de un entramado burocrático que más que estimular la participación podría inhibirla. Por otra parte, se creía perjudicial que los mecanismos de representación vecinal cayeran en una especie de dirigismo gubernamental que solamente lograría reproducir el esquema de participación dictado desde el Estado hacia la sociedad.

El argumento panista alude un profundo debate presente hasta nuestros días en la filosofía y la ciencia política, que medianamente se puede resumir en las siguientes preguntas: ¿Cómo articular el concepto de libertad, entendida como un goce individual, con el deseo prevaleciente en los ciudadanos por tener algún tipo de vinculación en su comunidad?, ¿Qué límites tiene el Estado para intervenir en la organización autónoma de la ciudadanía?

Miguel Hernández Labastida, coordinador de la fracción blanquiazul en la Asamblea Legislativa, se pronunció por derogar la LPC y señaló que para su partido, la participación ciudadana no implicaba más que el referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular. La idea era que ni la autoridad ni los partidos tenían por qué mezclarse en la organización ciudadana, aunque no estaría mal en su opinión, que la formación de asociaciones de consejeros ciudadanos, jefes de manzana o ex presidentes de colonia contribuyeran a solucionar los problemas urbanos.¹⁸²

Al razonar el voto de su fracción a favor de la LPC en lo general, el diputado Pablo Jaime Jiménez Barranco abundó:

Consideramos que a los ciudadanos no se les puede engrilletar, ni les pueden poner determinadas definiciones, no se les deben de dar determinadas atribuciones; los ciudadanos las tienen y está totalmente definido en la Constitución.

...hemos venido luchando porque se abran estos espacios democráticos; porque estos instrumentos no se presten para clientelismos electorales; y creo que esta propuesta que hoy se hace, acabará de una vez por todas, con estos clientelismos electorales que se han venido dando durante tantos años y que tanto daño le han hecho al país.¹⁸³

Aparentemente, el PAN no quiso llevar la concepción individualista, teóricamente hablando, hasta sus últimas consecuencias. Por ello, su postura muestra notables contradicciones de las que daremos cuenta.

¹⁸¹ Intervención de la Dip. María Angélica Luna Parra, citado en *Ibid.*, p. 178.

¹⁸² Véase *El Nacional*. "Ley de Participación Ciudadana, prioridad en la Reforma Política", 13 de marzo de 1998, *Infolatina*.

¹⁸³ *Diario de los Debates*, Dictamen de Ley sobre la LPC, *op. cit.*, p. 160.

Si lo que pretendía destacar únicamente en la ley eran los mecanismos plebiscitarios, pareció incongruente que la fracción panista apoyara una representación estrictamente regulada en cuanto a los derechos y obligaciones de los Comités Vecinales.¹⁸⁴ Evidentemente, una figura *semioficial* o *parapública* de esta naturaleza necesita una legislación rigurosa. Sin embargo, que la ley incida aun en la organización interna de estos órganos implica abandonar en los hechos el discurso en pro de la autonomía de los organismos vecinales y en particular el discurso sobre la libertad ciudadana.

Parece demasiado retórico suponer, como lo hizo el blanquiazul, que la nueva estructura vecinal podría sustraerse de la manipulación de los partidos, sobre todo a la luz de la experiencia suscitada en 1995, cuando los comicios cayeron bajo el velo de sospecha de un abierto control clientelista. La crítica posterior vertida por los dirigentes panistas hacia los comités denota más bien que normalmente ha existido un rechazo frontal hacia estas figuras.

No faltaron las voces que sugerían que los vecinos podrían agruparse para defender sus intereses en marcos legales más sencillos como lo son las asociaciones civiles.¹⁸⁵ De existir un canal alternativo a la arena electoral, no es muy visible la razón por la cual el PAN votó a favor de un complicadísimo proceso vecinal que implicaría diseñar más de mil 300 unidades territoriales, dar registro a más de cuatro mil planillas, emitir millones de boletas, otorgar cuantiosos recursos a una institución administradora de los comicios y sobre todo, sufragar los gastos que ello ocasionaba.

Una explicación posible de lo anterior es que el PAN optó por postular declarativamente la libre asociación de la ciudadanía, pero no quiso autoexcluirse del todo de la competencia vecinal y en general, del proceso de negociación que habría de completar la legislación del plebiscito y referéndum.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

La posición del PRD en torno a la representación vecinal cierra la pinza de una complicada discusión que trasluce nitidamente la disputa teórica expuesta en el primer capítulo entre las perspectivas de la democracia participativa y limitada. Si bien es cierto que se puede formular un juicio severo sobre la limitada aportación de los Comités a la construcción de ciudadanía, tampoco se debiera soslayar que el partido del sol azteca enfrentó una carrera contra el tiempo para reconstituir el vacío participativo.

Tiene una lógica diferente la propuesta del gobierno capitalino en 1997 con respecto a remitir la participación a las condiciones mismas de su existencia en las comunidades, que fue planteada no sólo como recurso declarativo, sino como parte de un plan para la ciudad, al igual que la concepción del PAN sobre la autonomía ciudadana.

Al resumir la opinión que tuvo como diputada federal con respecto a los consejeros delegacionales, la entonces secretaria de Gobierno Rosario Robles propuso durante su primera comparecencia ante la ALDF:

¹⁸⁴ Véase LPC. Capítulo V "De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité Vecinal", p. 18.

¹⁸⁵ Entrevista con Miguel Hernández Labastida, *op. cit.*

Vayamos a elegir cabildos, consejos municipales, con representación plural y proporcional de los partidos, porque eso sí es democratizar a la Ciudad de México.¹⁸⁶

La negociación de los consejos no entró en 1998 porque por una parte se trataba de replantear la estructura de las juntas de vecinos, pero también se quería aplazar la discusión sobre los cabildos para alcanzar una estructura superior. Un tanto con el fin de evadir el problema legal que estos órganos, característicos del municipio representan, para la reforma política capitalina, el diputado del PRD, Javier Hidalgo anticipó:

(Luego de institucionalizar las figuras de participación directa) sigue un órgano capaz de hacer contrapeso a los delegados [...] con la fuerza política que da el voto directo, universal y secreto, con la fuerza política que da el debate colegiado similar a la de la ALDF y que se parezca lo más que nos permite, sin modificar la Constitución o el Estatuto de Gobierno, a los cabildos.¹⁸⁷

Con respecto a la conversión de juntas de vecinos en comités, el coordinador de Participación Ciudadana en la ALDF, Ernesto Chávez, remarcó que:

(En el PRD) no queremos repetir los vicios del pasado con representaciones cupulares que acaban por ahogar el ímpetu participativo; por el contrario, el énfasis está puesto con la figura de los comités vecinales, es el espacio más cercano a la gente...¹⁸⁸

Se suponía, de acuerdo al legislador, que en lo sucesivo los nuevos órganos “ya no estarían sujetos a una política de gobierno o de partido, y se rompe con el principio de la corporativización y el manejo de intereses políticos”.¹⁸⁹

Carlos Imaz explica con mayor especificidad el criterio que regiría a los comités:

Lo que planteamos, después de una larga discusión es crear espacios colectivos, que tendrían en su caso un coordinador pero éste no tiene carácter de representante ni voz autorizada en lo personal. Es un voto más en la estructura pero alguien tiene que ser el que convoque. El gran salto que hubo es que pasaron de ser representaciones que con mucha facilidad podían ser espurias en el sentido de que ni siquiera se convocaba y aparecía el representante, a representaciones legales, que les daba un rango nuevo de legitimidad.¹⁹⁰

Aquí pareciera encerrarse una contrariedad que bien podría flexibilizarse en el PRD. El carácter jurídico de la participación vecinal se ha reconocido ya con mucha antelación. Aun concediendo que la realización de elecciones es un parámetro básico de legalidad de cualquier cuerpo representativo, tampoco está claro que sea el único referente a tomar en cuenta. El PRD y los demás partidos podrían ser más receptivos a utilizar los mecanismos de representación de alguna manera consensadas *de facto* entre los ciudadanos.

Al igual que la mención hecha aquí hacia el PAN, el cambio de nomenclatura no

¹⁸⁶ *Diario de los Debates*. “Comparecencia de la secretaria de Gobierno, Rosario Robles”, *I Legislatura*, 8 octubre de 1998.

¹⁸⁷ Intervención del Dip. Javier Hidalgo, Dictamen de la LPC, *op. cit.*, p. 163.

¹⁸⁸ Intervención del Dip. Ernesto Chávez, citado en *Ibid.*, p. 156.

¹⁸⁹ “El PRD y el PAN en la ALDF aprueban la LPC”, *La Jornada*, 25 de noviembre de 1998, Infolatina.

¹⁹⁰ Entrevista con Carlos Imaz, *op. cit.*

garantiza en absoluto que el funcionamiento de este nivel sea diferente, ni tampoco que la integración proporcional de un comité entre las planillas sea necesariamente horizontal. Si bien la normatividad puede ir subsanando progresivamente ciertos errores operativos, tampoco puede suplantar una condición de hecho que es la ausencia de participación.

Entre las ideas del PRD sobre la efectividad de la representación vecinal se destacan interesantes líneas que justifican los porcentajes mínimos de participación, por ser éste un proceso embrionario. En este caso, no parece del todo justo cuestionar una tendencia que se empieza a manifestar de manera incipiente:

(La participación) tampoco deslegitima a cualquier otra forma de organización social. Estamos en proceso de construcción que no había en la ciudad. Qué bueno que la mitad (de los comités) sí funciona. Estamos generando una cultura y una escuela política social de ciudadanía que no había y se están desarrollando procesos que no sabemos y se están construyendo liderazgos locales que no conocemos. ¡Qué bueno! En términos de cultura política ciudadana.¹⁹¹

Tampoco se puede esperar, como bien se ha señalado en las filas perredistas, que el proceso participativo debute con un cincuenta por ciento de interés. La experiencia de Porto Alegre en Brasil demuestra que la participación vecinal, por bien estructurada que esté no convoca a más de 20 por ciento de la población y aunque alrededor de 80 por ciento no toma parte en los mecanismos de participación, una gran mayoría está de acuerdo en que existan.¹⁹²

Un aspecto difícilmente mensurable que puede ser de especial interés para los estudiosos de la cultura política, tiene que ver con el temor latente de los partidos a negociar bajo la presunción del engaño, que se erige como un obstáculo para llegar a cualquier acuerdo. En este sentido, no fue extraño que se sobrepusieran los recelos coyunturales al interés general de la ciudad.

Como ejemplo de la práctica de no dejarse *marear*, el PRD señaló:

El PRI quiere forzar a que haya una representación intermedia delegacional. (En el partido) dijimos (con respecto a la institución de Consejos Delegacionales): “No, es una trampa” vamos a hacer un órgano de gobierno intermedio. Lo que tú quieres (el PRI) es una estructura de mediación de la gestión y lo que queremos es abrir el espacio de la gestión para quitar las intermediaciones.¹⁹³

Por su parte, el PAN “rechazó caer en el garlito de que las organizaciones vecinales sean forzosas.”¹⁹⁴

Es justificable así que en la opinión pública se observe que en algunas ocasiones, las diferencias entre los partidos se constriñan a las denominaciones, por lo que se censura que el avance sea tan lento y los resultados tan pobres.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Recabé los anteriores planteamientos durante la entrevista con Carlos Imaz y dentro de la colaboración que tuve en el proyecto del Coordinador de Participación Ciudadana en la delegación Cuauhtémoc.

¹⁹³ Entrevista a Carlos Imaz, *op. cit.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

2.4 LAS ELECCIONES VECINALES DE 1999

Una vez aprobadas en la Asamblea Legislativa las leyes de participación y el Código Electoral, el naciente Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se abocó a la tarea de organizar las elecciones de Comités Vecinales, que tendrían una duración trienal y estarían organizados acorde a la división de más de mil 300 secciones en que serían repartidas las colonias del Distrito Federal.

Al igual que en 1995, la elección vecinal generó serios cuestionamientos sobre la imparcialidad partidista en el proceso a efectuarse en julio de 1999. Algunas opiniones fueron reiterativas en el sentido de considerar a los comicios como un medio político para afianzar posiciones electorales.¹⁹⁵

Ya con la LPC aprobada, el IEDF echó a andar la complicada maquinaria para la elección de Comités Vecinales, en la cual se registraron 3 mil 800 planillas en las cuales participarían 42 mil 994 ciudadanos. Las cifras oficiales informaron también de la instalación de más de diez mil casillas receptoras del sufragio y la impresión de más de seis millones de boletas.¹⁹⁶

La capacidad presupuestaria del Instituto y las expectativas en torno al porcentaje de participación, ocasionaron desavenencias entre los recién nombrados directivos del organismo electoral, el Gobierno capitalino y los partidos de oposición. Por una parte, la secretaria de Gobierno, Rosario Robles, consideró que los recursos para las elecciones eran suficientes, en tanto que los representantes del PRI y el PAN censuraron la falta de apoyo logístico.¹⁹⁷

De un inicio, las autoridades locales y el IEDF se habían deslindado por los posibles resultados de la elección, en virtud de las dificultades organizativas implícitas en un proceso inédito y la previsible ausencia de la ciudadanía en las urnas. Rosario Robles aclaró que la responsabilidad de las elecciones recaía en el Instituto Electoral, pues el gobierno no tenía facultades para intervenir ni en su organización ni en los procedimientos de impugnación. En respuesta, Javier Santiago Castillo deslindó a su organismo de sus resultados al considerar que “el árbitro no es responsable de que el estadio esté lleno.”¹⁹⁸

La estructura vecinal remodelada no fue suficiente para modificar el habitual desinterés hacia las elecciones vecinales. En este caso, el porcentaje de votación fue sólo de 9.5%, esto es, alrededor de 590 mil sufragios.¹⁹⁹

Carlos Martínez Assad estimó, un mes antes de las elecciones, que de lograrse una alta participación en los Comités estarían involucrados más de 30 mil capitalinos que tendrían que aglutinarse en 4 mil planillas.²⁰⁰

De aquí se desprenden dos fenómenos preocupantes: el primero es que ni aun con el nuevo modelo se generó suficiente convocatoria, pues el porcentaje de abstención fue de 90 por ciento en comparación con el 80 por ciento obtenido tres años atrás y por otra parte, la esperada democratización de los comités no se cumplió cabalmente porque la representación continuaba en pocas manos. Las Juntas de Vecinos no eran loables en lo absoluto pero, por lo visto, las elecciones vecinales tampoco expresaron su practicidad.

¹⁹⁵ Véase Cecilia Loria, “¿Y la ciudadanía qué?”, Servicio Universal de Noticias (SUN), 19 de mayo, 1998, Infolatina.

¹⁹⁶ Véase Javier Santiago Castillo, “Los retos del IEDF para el 2000”, *Semanario Etcétera*, 1 de julio, 1998, Infolatina.

¹⁹⁷ Véase “El gobierno de la ciudad no tiene responsabilidad en los recursos del IEDF para que se desarrollen las elecciones vecinales”, *La Jornada*, 25 de mayo, 1998, Infolatina; “El gobierno de la ciudad de México es responsable de la baja participación ciudadana en las elecciones vecinales”, *La Jornada*, 7 de julio, 1998, Infolatina.

¹⁹⁸ Agustín Ambriz, “La injerencia partidista cobra diversas formas, sugiere el presidente del Instituto Electoral”, *Proceso*, 27 de junio, 1999, Infolatina.

¹⁹⁹ Ariel Ruiz Mondragón, *op. cit.*

²⁰⁰ Carlos Martínez Assad, “Desmesurados los comicios”, *El Universal*, 11 de mayo, 1999, Infolatina.

2.4.1 ¿Vecinos o ciudadanos? Una crítica al diseño institucional de los comités vecinales

Es inocultable que los Comités Vecinales atraviesan actualmente por una profunda crisis cuyas causas se pueden encontrar en tres momentos: el origen y el carácter de estas figuras, el alcance en su actuación y los resultados finales de su integración.

A la cuestionable legitimidad de los comités, que fueron electos por menos de diez por ciento de la población en edad de votar, se podría sumar el hecho de que tan sólo cuarenta por ciento está operando en la actualidad, de acuerdo a la actual Comisión de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa.²⁰¹

Es preciso tener siempre presente que los comités se instituyen, valga la expresión, como una forma de “representación sobre la representación”. A diferencia de las instituciones del régimen de partidos, estos órganos no cuentan con recursos, publicidad, facultades explícitas y tampoco están legitimados como un medio preferencial de vinculación entre el Estado y la ciudadanía.

Resulta polémico y tal vez inconveniente que los comités manejen algún tipo de presupuesto propio. Así lo manifiestan 68 por ciento de los coordinadores de Participación Ciudadana de las delegaciones del DF, quienes argumentan que se puede prestar a una malversación de fondos y a la generación de divisionismo y cacicazgos.²⁰²

Sin embargo, una representación sin medios está virtualmente destinada a desaparecer o bien operar por medio del voluntarismo o los intereses de minorías participantes que no están plenamente constituidas en términos de legitimidad, a pesar de ser electas por un complicado proceso.

El estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM sobre los comités constata las dificultades para su supervivencia, integración y funcionamiento al indicar que:

Mantienen una escasa relación con la comunidad y otras organizaciones e índices muy bajos de actividad; se advierte asimismo, (que) la carencia de apoyos financieros y materiales se convierte en obstáculo para la realización de sus tareas y el mantenimiento de su autonomía; no obstante, se afirma entre sus integrantes la necesidad de impulsar la participación ciudadana.²⁰³

En cuanto al alcance de esta figura, la intención de subsumir la representación vecinal a una estructura excesivamente desconcentrada a las unidades territoriales tiene como consecuencia que las demandas sociales estén fuertemente orientadas a necesidades inmediatas, como la introducción o el funcionamiento de los servicios públicos colonia por colonia.

La particularización de las demandas puede ser efectiva si resuelve cuestiones que afectan el entorno más cercano de los vecinos del Distrito Federal. Asimismo, es posible argumentar que la agregación en el procesamiento de necesidades específicas podría derivar en una acción global que permita resolver aspectos concretos de la problemática urbana.

²⁰¹ “Presentó la diputada Manzanares resultados de foros de participación ciudadana Piden ampliar facultades de comités vecinales”, *La Jornada*, 22 de febrero, 2001, Infolatina

²⁰² Julia Flores, *op. cit.*, p. 75.

²⁰³ *Ibid.*, p. 5.

Sin embargo, no es claro que el reduccionismo *ad infinitum* contribuya a la creación de un auténtico interés y conciencia ciudadana sobre los grandes temas que se deben resolver en el futuro como el abasto de agua, la ampliación de las líneas del metro o las rutas de transporte. Un vecino puede estar perfectamente informado y capacitado para detectar los asuntos relacionados con los espacios más próximos a su actividad, pero ello no implica en que se interese, conozca e incida en la formulación de los problemas generales de operación de la ciudad.

Más allá de los foros escasamente promovidos por la Asamblea Legislativa en temas especializados, la opinión pública carece de información puntual sobre la mayoría de los proyectos urbanos de desarrollo. De esta manera, las decisiones en asuntos tan delicados como el mantenimiento o renovación de la infraestructura o incluso temas metropolitanos como la construcción de un aeropuerto internacional en la zona conurbada, continúan bajo el dominio experto y la intervención de la sociedad no siempre llega hasta esos espacios.

La correlación existente entre los asuntos vecinales y metropolitanos puede ser armonizada si se crean niveles de articulación que atiendan la dinámica *micro* de las colonias, pero también la correspondiente a la ciudad y en general, al Valle de México. En esta perspectiva, los comités no pueden ser los únicos vehículos de representación por estar diseñados para resolver asuntos específicos. Se necesita por ello recurrir a instituciones de superior alcance y los tres partidos mayoritarios en la capital han reconocido esta realidad, aunque tengan en mente formas distintas de alcanzar tal objetivo.

La excesiva concentración en lo vecinal podría obrar en detrimento del preciado fin de promover la virtud cívica al fomentar la creación de habitantes “vuelto sobre sí mismos” y orientados a anteponer los intereses personales o de grupo.

No sería desdeñable que los partidos consideren incluirse en métodos que hagan posible la concurrencia de la generalidad de la sociedad para que el individuo aporte su propio saber y voluntad, para evitar el eterno diálogo encerrado entre las instituciones políticas y los grupos organizados.

Los distintos niveles del Gobierno también podrían dejar, aunque en un lugar recóndito, su acendrada vocación partisana para construir un medio verdaderamente público de debate.

CAPÍTULO III

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTUAL REFORMA POLÍTICA

Luego de décadas de continuos esfuerzos por parte de diversos sectores sociales y profundos cambios institucionales, ocurrió la tan esperada alternancia en la Presidencia de la República lo que trajo consigo una división real del poder político de la representación formal en la Cámara de Diputados, donde ningún partido ostenta la mayoría, aunque el PRI conservó dicha condición en el Senado.

Cabe mencionar, a manera de breve paréntesis, que la alternancia constituyó un paso de primera importancia para dar fin al sistema de partido de Estado, pero no parecen existir razones de peso para suponer que la transición ha concluido cuando aún no da inicio la reforma de las estructuras jurídicas del antiguo régimen, especialmente la modificación del *status* legal del Distrito Federal.

En las elecciones de julio de 2000, Andrés Manuel López Obrador fue electo por una apretada ventaja como jefe de Gobierno que derivó en una mayoría legislativa limitada del PRD, que tuvo que dirimirse con el PAN ante los tribunales electorales.

El actual jefe de Gobierno, podría suponerse, tiene una mayor capacidad negociadora con el poder federal, pero un margen de maniobra mucho más estrecho que su antecesor en la Asamblea Legislativa.

Inversamente, Cárdenas tuvo el consenso necesario para impulsar dos elementos centrales de la reforma capitalina, como fueron la creación del Instituto Electoral y la Ley de Participación Ciudadana, pero, dada la evidente confrontación política con el poder federal, fueron nulos los avances en cuanto a la autonomía de la ciudad.

La tarea a desarrollar por los actuales diputados locales era desatar, precisamente el nudo histórico de la municipalización *sui géneris* que se venía trabajando ya desde mediados de la década de los ochenta.

Es así como la ALDF envió a principios del año 2001 una iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión que contenía entre sus principales propuestas: 1) instituir un Poder Legislativo autónomo con las mismas atribuciones que las Cámaras de los Diputados en los Estados, con la capacidad para regular lo relacionado al Distrito Federal, a través de un nuevo Estatuto Constitucional que supliría al Estatuto de Gobierno emitido en 1994; 2) eliminar la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el límite de endeudamiento del Gobierno capitalino, trasladando esta facultad a la Asamblea; 3) definir al Distrito Federal como una ciudad autónoma, aunque distinta legalmente a las entidades federativas por ser sede de los Poderes de la Unión. En este sentido, la iniciativa propone reservar al Congreso la facultad de dictar las disposiciones

necesarias que permitan la operación de los poderes federales, haciendo explícita la prohibición de las autoridades locales para afectar su funcionamiento; 4) crear un Consejo de Delegados Políticos, presididos por el jefe de Gobierno para dar coherencia a la gestión pública.²⁰⁴

Tan sólo un mes después de ser enviada, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de los legisladores locales por lo que turnó el documento al Senado para su revisión. Aun cuando la minuta de la Reforma Política fue aprobada por unanimidad en la ALDF, la mayoría del PRI, ahora en el recinto senatorial como último reducto de poder, aplazó largamente su veredicto que fue en sentido reprobatorio.

El senador priista David Jiménez Guzmán, presidente de la Comisión del DF, sustentó legalmente su negativa en la incompetencia de la Asamblea para presentar iniciativas de ley y consideró que el sentido de la reforma podría derivar en un sometimiento de los Poderes Federales a la Administración local.²⁰⁵

La justificación no es más que una reedición de la añeja discusión sobre la autonomía de la capital, aunque el PRI reconoce que en los últimos años los distintos ámbitos del Poder Legislativo han trabajado por dotar a sus ciudadanos de los mismos derechos que se disfrutaban en las entidades de la República.

La respuesta elaborada por Jiménez Guzmán rechazó prácticamente todos los puntos importantes de la actual reforma. Como ejemplo se puede citar la negativa a la posibilidad de que la ALDF se elija en el actual periodo 2000-2003 como un Constituyente para promulgar un nuevo Estatuto de Gobierno:

...La facultad para expedir un Estatuto Constitucional del Distrito Federal, en el que la ALDF va a decidir cuál es el ámbito de competencia que le otorga a los Poderes Federales, la competencia para obtener empréstitos en forma directa y, en general, casi todo el contenido de las adiciones y reformas propuesta de ninguna manera pueden calificarse como materias que sean de la sola incumbencia interna del DF.²⁰⁶

También se incluye una recriminación hacia la aparente exclusión en la negociación política:

Oficialmente nunca hubo reuniones con la Cámara de Senadores para tocar el tema y mucho menos una consulta para conocer su opinión en torno a la propuesta de Reforma Política. El Congreso de la Unión no puede supeditarse a los acuerdos que tomen algunos senadores o los presidentes de los partidos locales o los diputados locales, se tenía que hacer la consulta oficial al Senado.²⁰⁷

Lamentablemente, el diálogo partidista sobre la reforma se convirtió como en años anteriores, en una discusión circular sin una salida aparente, por lo menos hasta que el PRI muestre tal debilidad en la arena electoral que lo convierta en minoría política en ambas Cámaras y las entidades o en su defecto, PAN y PRD se desgasten hasta tal grado que desistan poco a poco de su agenda política para la capital.

²⁰⁴ Véase Asamblea Legislativa del DF, II Legislatura, *Iniciativa de reforma constitucional*, México, 2001.

²⁰⁵ Senado de la República, "Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos", México, 2002.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 8.

²⁰⁷ "Rechazan congelar Reforma Política", *Reforma*, 25 de mayo, 2002.

Es de reconocer que el anteproyecto de iniciativa postulado por la Asamblea tiene inconsistencias que podrían ser subsanadas si algún día se reformula un ordenamiento similar a una Constitución local. Al menos en un principio, no se menciona claramente cuál sería la distribución de competencias del jefe de Gobierno con las demarcaciones o qué funciones específicas tendría el Consejo de Delegados Políticos que se propuso en esta nueva coyuntura.

Con respecto a la participación ciudadana, tampoco se hace referencia al surgimiento de cabildos delegacionales que bien podría ser una figura formalmente regulada, que podría ocupar el espacio que dejó vacante la malograda experiencia de los Consejeros Ciudadanos.

Aunque no entró en el texto final de la iniciativa de Reforma Política, el PRD principalmente impulsó la del cambio en el régimen de las demarcaciones políticas en los siguientes términos:

Establecer gobiernos colegiados en las demarcaciones políticas del Distrito Federal, similares a los ayuntamientos, pero sin llegar a ser municipios para que no entren en el mismo sistema establecido por el artículo 115 constitucional, ya que por las características del DF, no podrían existir exactamente municipios con autonomía.²⁰⁸

A partir de una óptica similar, Silvia Gómez Tagle ha sugerido la necesidad de un cuerpo representativo de la sociedad y los partidos en las delegaciones para ejercer una supervisión sobre el gobierno. Es así como recomendó constituir un cabildo plural integrado por los partidos en forma proporcional.²⁰⁹

No es de descartar aquí la propuesta que formuló el PRI en 1995 con respecto a los Consejeros Ciudadanos para dotar de una participación equitativa a ciudadanos y a partidos en un órgano de representación delegacional. En el fondo, lo importante sería que los cabildos o consejos adquieran el carácter de autoridad y sean electos por el sufragio universal.

Para el presente proceso legislativo, la reelaboración de la Ley de Participación Ciudadana se circunscribió a las propuestas emitidas por el Gobierno del Distrito Federal, PRI, PAN, Democracia Social y Convergencia por la Democracia. Los partidos cifraron sus expectativas en los resultados de la reforma que ahora se sabe, estará sujeta al derrotero de las elecciones intermedias del 2003 donde se renovarían los diputados federales y los senadores parcialmente.

No obstante, el debate entre los grupos especializados no cesó de fluir. Destaca al respecto la realización del foro auspiciado por la Comisión de Participación Ciudadana, en donde se plantearon nuevos objetivos para ser incluidos en la ley, tales como ampliar las facultades de los comités vecinales, reformar la Ley de Radio y Televisión para que los ciudadanos tengan acceso a los medios de comunicación, así como otorgar un presupuesto para el funcionamiento de los comités.²¹⁰

Los borradores de iniciativa contienen innovaciones puntuales para mejorar la ley vigente. Sin embargo, los diputados locales decidieron por consenso suspender las elecciones vecinales que habrían de celebrarse durante el presente año, dejando a los comités en un limbo político que podría tener graves consecuencias.

²⁰⁸ "Intervención del Dip. Armando Quintero", en *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, p. 47.

²⁰⁹ Silvia Gómez Tagle, citado en *Ibid.*, p. 238.

²¹⁰ "Presentó la diputada Manzanares resultados de foros de participación ciudadana. Piden ampliar facultades de comités vecinales", *La Jornada*, 22 de Febrero, 2001, Infolatina.

En la justificación presentada por la presidenta de la Comisión de Participación, Susana Manzanares, se estableció que:

La propia mesa de discusión de la reforma política consideró pertinente que este tema tanpreciado (la participación ciudadana) continuara trabajándose en el seno de la Asamblea, respetando su propio proceso de elaboración, sus tiempos y su momento de maduración, una vez que definieran el proyecto de reforma política.²¹¹

La cuestión de los aplazamientos en la elección de Consejeros Ciudadanos o Comités Vecinales no es inédita. Ocurrió en 1995 y 1998 con sus respectivas justificaciones. Más allá de la lógica de los partidos para tomar tales medidas, es difícil imaginar que una representación sea perdurable y obtenga buenos niveles de confianza si permanentemente está rodeada de la incertidumbre generada por la irregularidad de los comicios.

Cabe hacer notar que muchos de los cambios sugeridos por las iniciativas de los partidos en la ALDF son de forma y no de fondo. En algunos casos el único distanciamiento entre las diferentes posiciones se reduce a la redacción de un determinado artículo o los porcentajes requeridos para llevar a cabo el plebiscito, referéndum o iniciativa popular. En términos generales, las propuestas de los partidos mayoritarios se centran en los instrumentos que propuso el PRI en 1995 –audiencia y consultas públicas– y el PRD en 1998, con las figuras de participación directa.

Dado lo anterior, se podría pensar que la dependencia de la participación hacia el tema global de la Reforma Política, no era razón suficiente para cancelar las elecciones vecinales, pues bien se pudo haber optado por realizarlas y en todo caso considerar una readaptación jurídica para el periodo 2003-2006 con el proceso de cambio institucional ya puesto en marcha.

En el nivel de organización han surgido serias interrogantes en torno a los costos del proceso electoral. Sobre el particular, el consejero Electoral del IEDF Eduardo Huchim estuvo de acuerdo en la cancelación de los comicios debido a que:

Por los términos que marca la Ley de Participación Ciudadana para su realización, los comicios vecinales son un proceso caro, ya que se exige el uso de la lista nominal y de papel muy parecido al que se emplea en las boletas de elecciones constitucionales.²¹²

Una pregunta relacionada, planteada en términos de justificación práctica, tiene que ver con la viabilidad de que el gobierno local incurra en enormes cargas presupuestarias en un complejo procedimiento político del cual se obtienen pocos resultados si lo observamos desde el punto de vista de estabilidad y legitimidad institucional.

Cabe matizar que no se trata de un argumento puramente procedimental, sino un delicado tema en el que se requieren abordar dimensiones políticas orientadas a conciliar una cuestión que, de acuerdo a los propios partidos, no tiene una respuesta unívoca: ¿De qué manera se puede dar cauce a un esquema de participación vecinal que corresponda a las necesidades y posibilidades de ciudadanía y Estado?

²¹¹ *Diario de los Debates* "Dictamen relativo a la iniciativa de decreto que adiciona a la Ley de Participación Ciudadana del DF", México, 27 de diciembre, 2001, p. 4.

²¹² "En 2002 no habrá elecciones vecinales", *La Jornada*, 27 de diciembre de 2001, Infolatina.

Con el aplazamiento de los comicios, los partidos también postergan la opción de tomar una determinación sólida en el sentido de apoyar una representación fuerte o bien permitir que la parte interesada de la sociedad participe en la *res publica* sin mayor limitación que su voluntad de hacerlo. No es injustificado pensar que, en este caso en particular, tendría que llegar la hora de asumir una u otra opción con los riesgos que ello implica.

El lector acucioso podría inquirir la razón por la cual el PRD en la actual legislatura votó a favor de cancelar las elecciones de los comités creados por el gobierno emanado de sus filas en 1998. Carlos Imaz justificó la decisión como una “reacción estrictamente defensiva”, ante el aparente propósito del PAN de borrar a los Comités de la legislación:

En muchas cosas tenemos consensos pero en otras tenemos que irnos al debate público y ese (la existencia de los comités vecinales) obliga a un debate público, pero la lógica del PAN es desaparecer los comités. (El PRD dijo) Si no se toca la parte legal de los comités vecinales, podemos acordar la posposición, pero no me tocas a los comités vecinales.²¹³

Ciertamente, el PAN tampoco puede negar el interés prevaleciente en diversos grupos sociales de organizarse en comités. En este sentido, se ha criticado la postura panista de desaparecer la representación vecinal como una forma no de asegurar la libertad ciudadana, sino de inhibir un tipo específico de organización.

Supongo que la ley debería reconocer expresamente la legalidad de los Comités Vecinales, con cualquier denominación que pueda asumir, pero también la posibilidad de que los vecinos se agrupen en cualquier otro tipo de organismo de representación que consideren conveniente.

3.1 LAS PROPUESTAS PARTIDISTAS PARA LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El análisis de las nuevas iniciativas partidistas se limitará a reseñar los aspectos en que se presentan nuevas aportaciones en la discusión del tema. Sobresalen en el proyecto del jefe de Gobierno los capítulos concernientes al Derecho de Información, la Revocación de Mandato y la cancelación del candado a los partidos para participar en las elecciones vecinales. El PRI sugiere cambiar las reglas para el referéndum, crear las Juntas de Coordinación Ciudadana y modificar la selección de planillas en los comités. A su vez, el PAN sugiere la posibilidad de cancelar en definitiva la legislación anterior sobre la representación vecinal.

La iniciativa del Jefe de Gobierno

Con respecto a la forma legal del plebiscito, López Obrador propone reducir los porcentajes mínimos para su celebración, eliminar la restricción con respecto a realizar uno

²¹³ Entrevista con Carlos Imaz, *op. cit.*

sólo por año y retirar la mención de la ley vigente hacia el referéndum solamente como un acto previo al dictamen de ley.²¹⁴

La aportación más significativa se centra en el capítulo quinto que pretende regular el derecho a la información como una obligación de las autoridades de proporcionar todo tipo de documentación sobre asuntos de interés público, con la excepción de archivos protegidos judicialmente bajo la cláusula de confidencialidad y aquellos que pongan en peligro el orden y el buen gobierno.²¹⁵

Una de las principales ofertas de campaña realizadas por el gobernante electo tiene que ver con la revocación de mandato. En la iniciativa se indica que sólo lo podrá hacer el 30 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y se menciona que la solicitud deberá fundamentarse en hechos graves.²¹⁶

En este caso, el porcentaje para revocar un cargo tan importante como el de jefe de Gobierno resulta adecuado ya que no es en absoluto una decisión simple la de retrotraer el sentido del voto expresado en las urnas hacia el segundo cargo político y administrativo más importante del país.

Sin embargo, la elaboración del texto jurídico permite interpretar que la figura de revocación ya no se daría como un acto obligatorio que el gobernante habría de celebrar cada dos años, como lo propuso López Obrador en la contienda electoral, sino simplemente como una posibilidad al alcance de la ciudadanía.

Para el apartado de representación vecinal, el PRD sugiere dar forma legal a las llamadas Asambleas Vecinales, lo que ha causado gran revuelo no sólo por el fin que tendrían estos cuerpos de ejercer presupuestos directamente; sino porque establece que el jefe de Gobierno expedirá un reglamento interno sobre los procedimientos de debate en dichas asambleas.²¹⁷

Los Comités Vecinales asumirían así la forma de cargos ejecutivos que deben responder a las asambleas deliberantes cuyo funcionamiento interno estaría determinado en alguna medida por el Ejecutivo local. Al parecer, con este mecanismo se pierde la horizontalidad que pretendían lograr los comités y lo anterior podría desvirtuar implícitamente el propósito original, al crear una organización jerárquica con un nombre distinto al de las Juntas de Vecinos, pero con una orientación de autoridad no muy distante.

El PRD modificó por tercera vez su postura con respecto a la participación de los partidos en las elecciones vecinales, aunque ahora, los ciudadanos tendrían la libertad de organizar planillas por su propia cuenta, fuera de los partidos políticos, no tendrán restricciones para usar colores y por primera vez, la ley y las autoridades electorales determinarían los apoyos que se deben otorgar para las campañas.²¹⁸

El sentido implícito de la iniciativa de ley con respecto a los partidos políticos parece ahora más coherente, ya que por un lado reconoce la facultad de organización autónoma, pero no se prohíbe en estricto sentido algún tipo de filiación partidista. No obstante, se podría expresar con mayor claridad la prohibición de que los institutos políticos destinen recursos hacia los comités, lo cual desequilibraría contiendas futuras, si es que las hubiese.

²¹⁴ *Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana presentada por el C. Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador*, Art. 19 y 26. Véase Capítulo II, p. 72. Allí señalamos que la intención en 1998 de denominar al referéndum sólo como un acto previo, con la intención de que el voto de la población no se sobrepusiera a la función legislativa.

²¹⁵ *Ibid.*, Art. 53. En este sentido, la propuesta del PAN coincide en legislar el derecho a la información en términos similares.

²¹⁶ *Ibid.*, Art. 65.

²¹⁷ *Ibid.*, Art. 87.

²¹⁸ *Ibid.*, Art. 101.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Escasas novedades hay que rescatar de la formulación priista sobre la participación ciudadana. En general, los únicos cambios importantes que hacen a la ley residen en cambios al sentido del referéndum y la creación de Comités Ciudadanos y Juntas de Coordinación Ciudadana, que tendrían gran paralelismo con los órganos que propuso el partido con las tradicionales Juntas de Vecinos y los Consejos Ciudadanos.

La reformulación del referéndum resulta de sumo interés, puesto que sugiere que éste sea vinculatorio si reúne al menos el treinta por ciento de la aprobación del electorado.²¹⁹

Por otra parte, la estructura de los propuestos Comités Ciudadanos no difiere en gran medida de lo que prevé la ley vigente y por otra parte, las Juntas de Coordinación son las nuevas figuras que encarnan el interés del PRI por alcanzar órganos delegacionales de gestión.

La iniciativa del Partido Acción Nacional (PAN)

La más importante transformación sugerida por Acción Nacional tiene que ver con la intención de remitir la legislación sobre la representación vecinal a tres capítulos en donde prácticamente se da por concluida la experiencia de los comités.

Así, en dos de los artículos se enuncia claramente que los gobiernos del DF y las demarcaciones no impondrán forma alguna de organización vecinal y por otra parte, bastará el "reconocimiento fehaciente" de los vecinos para que un ciudadano sea considerado interlocutor legítimo como representante o gestor vecinal.²²⁰

No sería lejano suponer que en su conjunto, las actuales iniciativas de participación ciudadana quedarán como una simple referencia en vísperas de un nuevo periodo legislativo en el año 2003 ante la virtual parálisis de la Reforma Política.

Sin asumir postura partidista alguna, considero correcta la afirmación de que el Revolucionario Institucional no puede seguir aplazando sólo con argumentos jurídicos el interés de que la ciudad se autorregule, siempre y cuando no afecte su viabilidad interna, ni el deber protagónico que se le ha conferido como capital federal.

Hoy vivimos la paradoja absurda que la fuerza que gobierna lucha por la democratización y la fuerza que se opone, lucha porque no se consiga. El problema es que siendo la fuerza minoritaria tienen el candado en el Senado. Es conservar una llave a pesar de la voluntad mayoritaria de la ciudad que no les ha votado a ellos. El PRI aparece como el "PRI no" para la ciudad. No tiene otro sentido político.²²¹

Observada en lo general, la propuesta de la Reforma Política no rompe con parámetros básicos del orden constitucional que deben ser respetados. El mando supremo de la fuerza pública continúa en manos del Presidente de la República y los Poderes Federales tienen completamente asegurada su operación.

²¹⁹ PRI, *Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana*, II Legislatura, México, 2000, p. 15.

²²⁰ PAN, *Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana*, II Legislatura, México, 2001, Art. 53 y 55.

²²¹ Entrevista con Carlos Imaz, *op. cit.*

Es lógico el argumento de trasladar a la Asamblea Legislativa la posibilidad de promulgar un Estatuto Constitucional que, como toda ley, tiene a la Constitución como fuente primigenia y no puede contravenir sus ordenamientos. Por otra parte, es igualmente válido que el Legislativo local determine según su propio régimen, las cuestiones presupuestarias. Al negar estas atribuciones, la ALDF se perpetúa como una autoridad de segundo rango, a pesar de que cuenta con el voto del electorado y la representación de todos los partidos.

3.2 LA DELIBERACIÓN PÚBLICA COMO UN MODELO DE PARTICIPACIÓN

Mientras el tema de la participación institucionalizada ha quedado atrapado en la reforma siempre inconclusa del régimen político local ¿Es posible pensar algún otro modelo? ¿Los esquemas plebiscitarios y vecinales guían de manera suficiente las necesidades de intervención de la ciudadanía?

Para Bobbio, la democracia directa no es suficiente cuando se considera que sus instituciones son dos: la asamblea de ciudadanos sin intermediarios y el referéndum. Ningún sistema complejo, como es el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro; ni siquiera con ambos al mismo tiempo.²²²

Una de las alternativas que frecuentemente se han planteado para multiplicar los procesos participativos consiste en democratizar los espacios de la vida cotidiana como son el trabajo, los colegios o la familia. Esta apreciable tarea, que sin duda ayudaría a modificar las concepciones culturales hacia la democracia, puede llegar a ser tan inaprensible para una sociedad de masas que bien quedaría como un buen propósito normativo, pero no una tarea concreta sobre la cual el Estado pueda o deba incidir apropiadamente.

Creo que la respuesta plausible a las necesidades de participación se podría encontrar en la deliberación pública, como un modelo que se ha asumido desde diversas vertientes teóricas, entre las cuales resalta la concepción de la ética de discurso y el modelo comunicativo planteado por Jürgen Habermas.

En particular, conservo el escepticismo sobre la posibilidad de universalizar valores o remitir la discusión de normas al mejor argumento racional. En este sentido, resulta complicado pensar en un modelo ideal de democracia o una teoría de la justicia universal puesto que ambas dimensiones no necesariamente implican conjuntar intereses, sino también dirimir disensos.

Parece válida la crítica hacia la obra de John Rawls, como defensor de un ideal de justicia general, en el sentido de que no se puede construir una estructura legal ajena al contenido específico de valores políticos.²²³

Por su parte, la perspectiva habermasiana en la ética de discurso antepone a su proyecto de intercambio dialógico condiciones bastante exigentes como son la no existencia de relaciones de poder, lo que en alguna medida resta poder analítico a su enfoque.

La principal aportación que interesa destacar aquí sobre la obra de Habermas consiste en la propuesta de instituir al discurso como la única forma aceptable de resolución de un conflicto.²²⁴

²²² Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 41.

²²³ Véase Chantal Mouffe, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 74.

²²⁴ Jean Cohen y Andrew Arato, *op. cit.*, p. 433.

Luego de referir el debate entre el republicanismo cívico, que tiene como fin instituir una comunidad ética para la formación de la opinión, y por otra parte el liberalismo, que considera la conveniencia de proteger la actuación individual contra la intervención del Estado, el autor formula una tercera alternativa que pretende conciliar elementos de ambas posturas para institucionalizar un proceso deliberativo amplio cuyos componentes son:

La teoría del discurso cuenta con la intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se llevan a cabo, por una parte, en la forma institucionalizada de deliberaciones en las cámaras parlamentarias, y por otra parte, en la *red de comunicación* de la esfera política de la opinión pública.²²⁵

Hasta aquí tenemos dos elementos centrales que se pueden articular para crear un canal alternativo de participación: la institucionalización de la deliberación pública y la creación de una red de comunicación. Ahora bien ¿qué elementos pueden ser incluidos en esta red?

Al destacar el foro legislativo recientemente realizado en el Distrito Federal sobre participación, mencionamos que allí se formuló la idea central de otorgar tiempos oficiales a la ciudadanía en los medios de comunicación masivos. La tarea del Estado al respecto, sería instituirse en una especie de mediador que facilite la formación de opiniones colectivas sobre múltiples temas de interés.

La lógica que se tendría que seguir en este caso, es inversa a la que se ha reproducido aun en los esquemas mediados de participación directa, es decir, crear foros no especializados donde la ciudadanía tenga la deliberación a su alcance y elabore sus juicios particulares.

Este tipo de experiencias se han llevado a cabo en Austin, Texas y en Manchester con resultados exitosos, a través de los siguientes instrumentos. El primero es la Encuesta Deliberativa de Opinión (DOP por sus siglas en inglés) que consiste en reunir una muestra representativa del electorado, invitarla a participar en un proceso de discusión sobre asuntos de política pública y difundir las deliberaciones a través de los medios masivos, con la posibilidad de confrontar los cuestionamientos del ciudadano común con representantes de los partidos, como ocurrió en el diálogo sostenido entre los participantes en el foro y Al Gore, representante del partido demócrata y Richard Lugar, por el partido republicano.²²⁶

Otro instrumento, que se inserta típicamente en la tradición jurídica anglosajona de involucrar a la ciudadanía en la resolución de disputas legales, son los jurados ciudadanos que en este caso, se pueden reunir para discutir políticas territoriales, urbanas, ambientales o de salud. Nuria Font establece que estos mecanismos han sido promovidos en Alemania, el Reino Unido, España, Suiza y Australia.²²⁷

El proceso deliberativo no necesariamente tiene que ser detonado a través del Gobierno; lo podrían hacer las universidades, grupos organizados y otras instituciones con acceso a algún registro público que permita convocar aleatoriamente a la ciudadanía.

²²⁵ Jürgen Habermas, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 242. (Las cursivas son mías).

²²⁶ Nuria Font, *New instruments of citizen participation*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, 1998, p. 9.

²²⁷ *Ibid.*, p. 12. Es preciso citar la transmisión televisiva que se lleva a cabo en Estados Unidos sobre las deliberaciones que tienen lugar entre los jurados ciudadanos durante algunos procesos jurídicos.

En Dinamarca, Inglaterra, Holanda y Estados Unidos, se han promovido *Consensus Conferences* en donde la población se reúne con expertos para discutir asuntos social y políticamente relevantes, en donde hay todo un proceso de retroalimentación de la información y los resultados de las reuniones deliberativas son ampliamente difundidos a la opinión pública y entregados al poder legislativo.²²⁸

No deja de llamar la atención que en Dinamarca, en 1989, ya se discutía a través de este instrumento las implicaciones sobre la investigación del genoma humano, cuando por esos años, los ciudadanos del Distrito Federal aún no sabíamos si podríamos elegir a nuestros gobernantes.

Dentro de la ciencia política se han manifestado serias dudas hacia la *cyberdemocracia* por la dramática reducción de contenidos que implica el uso de medios electrónicos, aunque en un futuro no es del todo desdeñable utilizar algunas herramientas tecnológicas para acceder a sectores más amplios de la población. Cabe advertir, sin embargo, los riesgos que Sartori ha señalado:

...la videocracia está fabricando una opinión sólidamente heterodirigida que aparentemente refuerza, pero que en sustancia vacía la democracia como gobierno de opinión.²²⁹

Es evidente que las consultas telefónicas efectuadas durante el actual gobierno del DF, así como los sondeos realizados diariamente por televisoras, diarios y páginas en la Internet, tienen más que ver con el célebre *Panopticon* (descrito por Norberto Bobbio como el centro desde el cual el poder observa discretamente el pulso de la sociedad)²³⁰ que con el interés de involucrar a la población en temas públicos. Por ello, justificar la construcción de la participación a través de las consultas puede desvirtuar el propósito de inclusión de la ciudadanía.

Sobre la formación de opinión, Sartori hace una muy pertinente distinción, pues asegura que ésta se constituye como *doxa* y no como *episteme*, es decir, como un saber y no como una ciencia.²³¹

Así, los objetivos de un modelo de participación deliberativa podrían enfocarse hacia el diseño de un medio que contribuya a crear conocimientos de diverso tipo, que superen el carácter menos elaborado que tienen las opiniones.

Una seria limitación hacia cualquier esquema de discusión es que puede tener sesgos temáticos orientados por el Estado o las instituciones convocantes. Desde luego, el papel del mediador se tiene que limitar a entregar a las partes toda la información a favor o en contra del tema en cuestión para que los participantes tengan elementos para normar su criterio.

Aun así, podría ser censurable que el Estado pretenda incidir en grupos de individuos para discutir cuestiones colectivas. La diferencia con las prácticas tradicionales de interrelación entre el gobierno y la sociedad civil se podrían revertir si el régimen institucional asume, conjuntamente con el modelo de deliberación pública, el carácter neutral que en este caso se requiere para obtener un bien mayor.

Una condición esencial de las encuestas de opinión deliberativa, las conferencias y

²²⁸ *Ibid.*, p. 16.

²²⁹ Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1997, p. 72.

²³⁰ Véase Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 82.

²³¹ *Ibid.*, p. 69.

los jurados ciudadanos es que son estrictamente voluntarias y representativas. La representatividad es perfectamente viable si consideramos los recursos metodológicos que se utilizan en las encuestas ordinarias.

3.2.1 Breves consideraciones sobre el plebiscito de 2002

El plebiscito convocado por el jefe de Gobierno sobre la construcción de un segundo nivel en el Viaducto y Periférico, puso a prueba el diseño legal de la participación ciudadana; también reveló serios problemas institucionales de coordinación, que tienen que ver principalmente con los costos del proceso.

Sería otra la ciudad si los grandes proyectos urbanos hubieran sido democratizados en alguna forma. Sin embargo, persistió a lo largo de todo el proceso el vacío de información sobre las ventajas y desventajas de los segundos pisos. En realidad, tampoco parecen haberse explorado con suficiencia soluciones viales más baratas, como se ventiló en algún momento en algunas críticas surgidas en la prensa.

La postura oficial del Gobierno expresada en la convocatoria del plebiscito era que el nuevo distribuidor permitiría aumentar la velocidad en la circulación de estas importantes arterias lo que implicaría en su primera etapa, un ahorro de tiempo de traslado de 4.17 millones de horas y 19 millones de litros de gasolina, con claros beneficios ambientales, así como ahorros presupuestarios, ya que no se requieren expropiaciones.²³²

La obligatoriedad de los resultados fue garantizada por el Gobierno local, pues éste aseguró que de ganar, la Asamblea Legislativa tendría que aprobar los presupuestos para la obra hasta su conclusión en el año 2005 y en caso de perder, se cancelaría el proyecto definitivamente.²³³ No obstante, el retiro del PRI y PAN del proceso plebiscitario y la oposición de estos partidos al proyecto podrían dificultar en lo sucesivo la obtención de recursos para la construcción de esta obra.

Durante el proceso "electoral", el centro de la disputa entre el IEDF, los partidos y el Gobierno se remitió a los términos de realización del plebiscito en tres dimensiones: 1) la intervención de los partidos; 2) los costos y 3) el formato de la pregunta que se debía plantear para evitar la posibilidad de inducir una respuesta.²³⁴

Sobre el primer aspecto, el IEDF prohibió que los partidos participaran en las campañas de información del plebiscito, a pesar de que ni la Ley de Participación ni el Código Electoral lo prohíben expresamente, como sí lo indica el artículo 94 de la LPC para el caso de las elecciones vecinales.

La ausencia de reglamentación sobre las campañas informativas constituyó un problema político de fondo, porque los partidos obviamente no dejaron de influir con sus opiniones en el electorado y por otro lado, por su responsabilidad social y política, no tenían por qué ser excluidos del proceso de formación de conocimiento sobre un tema.

Como lo mencionamos anteriormente, el costo de los mecanismos de participación directa es un asunto mayor. Al parecer, faltó claridad en un principio sobre las atribuciones presupuestarias del IEDF y el Gobierno capitalino para sufragar los gastos, aunque poco a poco se resolvió dicha diferencia.

²³² Gobierno del Distrito Federal, "Convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en Viaducto y Periférico que se realizará el 22 de septiembre de 2002", México.

²³³ Boletín de prensa del GDF, "Entrega GDF a IEDF convocatoria sobre segundo nivel en Viaducto y Periférico", 18 de junio de 2002.

²³⁴ Véase "El IEDF se retracta y no condena a López Obrador", *Milenio Diario*, 25 de julio de 2002 y "Ni partidos ni gobierno podrían hacer campaña para el plebiscito", *Milenio Diario*, 19 de julio de 2002, 15.

Por otra parte, el uso del plebiscito en las democracias modernas sólo ocurre en cuestiones excepcionales y para muchos la construcción de los segundos pisos no es una circunstancia de tal naturaleza. Si para su realización nos encontramos limitados a celebrar sólo uno al año, valdría la pena preguntarse si la materia de este recurso era más una prioridad ejecutiva que social.

De unir los costos con la excepcionalidad de un plebiscito, resulta conveniente plantear alternativas de participación más baratas, como podría ser una encuesta deliberativa de opinión. Un signo preocupante del plebiscito reciente es que bien pudo haberse constituido como un simple acto de aprobación popular a una obra de gobierno, sin trascender a un proceso de discusión elaborado en el que la ciudadanía expresa sus preferencias con base en conocimientos y no sólo empática o políticamente, como bien pudo haber ocurrido.

Los resultados finales apuntan una participación de poco más de 420 mil, con un índice de votación de 6.64 por ciento del padrón.²³⁵ En una primera lectura, se podría considerar que, al igual que en los comicios vecinales de 1995 y 1999, no se pudieron traspasar los umbrales tan bajos de participación.

Lo más importante, es que un plebiscito parece ser el final y no el principio de un proceso participativo que debe incluir la modalidad deliberativa. De manera que antes de su celebración, debió haber mediado una labor de retroalimentación entre las instituciones y la sociedad para tener mayor impacto.

²³⁵ Las cifras aportadas por el Instituto Electoral del DF indican que 274 mil 606 votaron por el sí, 142 mil 384 en contra y hubo poco más de 3 mil 500 votos nulos o en blanco. Véase "Afecta al plebiscito desinterés en el tema", *Reforma*, 24 de septiembre de 2002.

²³⁶ Véase p. 27 del primer capítulo y 73 del segundo.

CONCLUSIONES

La Ley de Participación Ciudadana de 1998, al normar el plebiscito, referéndum e iniciativa popular y por considerar a los Comités Vecinales como único medio de vinculación con lo público, quedó superada como instrumento institucional para promover las potencialidades participativas de la ciudadanía.

Con ello, se confirma la hipótesis inicial y se propone en consecuencia incluir formas deliberativas que hagan concurrir a un espectro social más amplio en los temas públicos a resolver, en virtud de las limitaciones encontradas en la participación plebiscitaria y vecinal como elementos de inclusión.

Para explicar la insuficiencia de ambos modelos, nos remitimos a dos sólidos argumentos teóricos. El primero de ellos ha sido expresado por Maurice Duverger, quien señala que la democracia referendaria es semidirecta por estar moldeada por las instituciones del sistema político.

Con respecto a la participación en los barrios y colonias, Bobbio y Sartori, han puesto en entredicho el carácter directo de la intervención ciudadana al suponer que la participación en este nivel es inversamente proporcional a la dimensión de la población, por lo que adquiere gradualmente un carácter representativo.²³⁶

El análisis académico debe ser cuidadoso sobre el particular, pues el éxito de la participación no está determinado necesariamente por el número de instrumentos contemplados en la norma, sino por la calidad intrínseca en cada uno de ellos.

Así, erigimos a la deliberación pública como un recurso privilegiado para evadir la simplicidad que plantean los mecanismos directos al dirimir las cuestiones públicas en respuestas que se reducen a un "sí" o un "no". Por otro lado, la participación directa tampoco se puede justificar en la institucionalización de una representación que ha mostrado escasas virtudes.

Como parte central de la investigación, analizamos la postura de los partidos en 1998. Aunque los institutos políticos alcanzaron un consenso bien formado en los mecanismos plebiscitarios, no abordaron la dimensión del proceso de formación de opinión. Lo anterior se refleja en la nula regulación sobre campañas de información y discusión para que la ciudadanía asuma sus determinaciones con base en criterios individuales fundamentados en el conocimiento.

Las divergencias partidistas sobre la representación vecinal requieren una explicación más detallada. El Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos, así como los Consejos Ciudadanos y los posteriores Comités Vecinales, compartieron como principal rasgo la falta de estabilidad y legitimidad política, ya que han desaparecido y vuelto a aparecer sin haberse formalizado como canales preferenciales de acción social.

Con respecto a los órganos creados durante el régimen priista, se podría señalar que cumplieron su papel como piezas de un esquema corporativo que limitó seriamente la consecución de órganos autónomos de cogestión entre la ciudadanía y el Estado.

El debate sobre la reestructuración de la participación ciudadana en la capital ha asumido vertientes que expresan nítidamente las diferencias de proyecto en los partidos mayoritarios en torno a dos aspectos primarios de la agenda local: 1) la interpretación del federalismo y 2) las orientaciones sobre la representación vecinal.

Con respecto a la dimensión del pacto federal, subrayamos que luego de los sis-mos de 1985, diversos sectores sociales plantearon al régimen político la urgencia de emprender una reforma estructural para dar lugar a la erección de poderes locales con responsabilidad ante el electorado. Esta fue una de las principales aportaciones de los movimientos y actores sociales articulados a partir de esa fecha porque la demanda de representatividad derivó en la creación de la actual Asamblea Legislativa y se abrió el debate sobre la elección del jefe de Gobierno.

Los comicios de Consejos Ciudadanos en 1995 se formularon como un paso inter-medio a la representación política plena de la ciudadanía. Al parecer, este fue el objetivo *de facto* y no precisamente la consolidación de una estructura vecinal. Así, se consideró que los consejos fueron un “sustituto imperfecto” que habría de llenar de manera con-tingente los vacíos democráticos, ante la imposibilidad de elegir al gobernante local a través del sufragio universal.

El debate suscitado durante la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana en 1998 partió de un contexto político diferente, en el que por primera vez, el PRD ostentaba la Jefatura de Gobierno y una abrumadora mayoría legislativa. La intención de la nueva administración fue encarar de una manera distinta la representación de los vecinos a través de la figura del Comité Vecinal, que procuró detonar la participación desde su propio origen en las colonias y barrios.

Sin embargo, aquí se polarizó la discusión política. En la noción del PRI predominó la idea de conjuntar la representación de intereses territorial con una estructura indirecta a nivel delegacional. El PRD sugirió eliminar las tradicionales formas de intermediación con el propósito de revertir la tendencia clientelar de la representación, mientras que el PAN abogó por abandonar la intención de regular la organización ciudadana.

En los procesos legislativos de 1995 y 1998, PRD y PAN trazaron como objetivo central de la reforma política desarrollar un peculiar proceso de reintegración del modelo de ayuntamientos, distinto del régimen municipal pero encuadrado en el *status* especial capitalino como asiento de los Poderes Federales. En este contexto, ambos partidos im-pulsaron la reformulación del nivel de gobierno en las delegaciones, con una instancia legislativa propia que podrían ser los cabildos.

Dicha tentativa no se completó en 1995 y 1998 porque el PRI mantuvo el voto de calidad en ambas cámaras legislativas y la posibilidad se cerró nuevamente en el año 2001, ahora con la mayoría priista en el Senado, donde prevaleció la posición de no alterar la composición jurídica y territorial del Distrito Federal.

Considero que el tema de la representación vecinal tendría que asumir dos tra-

yectorias: la primera concierne a la creación de una figura representativa legal, seria y perdurable en las delegaciones. Dado el marco legal sobre el que operarían (aplicación del presupuesto y elaboración de reglamentos locales de crecimiento urbano y uso de suelo) los cabildos habrían de ser integrados proporcionalmente por partidos y ciudadanos organizados en torno a problemas locales, para tener voz y voto.

No es claro que el PRI tenga argumentos sólidos en contra de los cabildos, ya que este mismo partido ha propuesto en los tres periodos legislativos revisados (1995-2002) la creación de Consejos Delegacionales. El problema que subsiste en el fondo, reside en la negativa de este partido para dotar a estas representaciones del carácter de autoridad.

Por otra parte, la participación a través de los Comités y Asambleas vecinales planteó una fuente de conflicto en donde se manifestaron, en puntos extremos las posturas del PRD y el PAN.

Difícilmente se podrá llegar a un acuerdo sobre el espacio adecuado de organización ciudadana, porque el PRD defiende una posición eminentemente comunitaria que concibe a los comités como forma de agrupación necesaria para promover la virtud cívica, mientras que el blanquiazul se decanta por una orientación liberal, que observa como prioridad la protección del individuo ante la intervención del Estado en la organización social.

Ambas concepciones institucionales tienen sus limitaciones. En el primer caso, parece difícil que un órgano excesivamente focalizado pueda promover una mayor conciencia sobre problemas metropolitanos y por otro lado, el PAN, en su intención de dejar a los Comités Vecinales sin articulación legal, inhibe esta forma de organización, con el agravante de construir un agente restrictivo de la libertad constitucional de asociación.

En su contexto actual, los comités enfrentan problemas operativos que les pueden dificultar su subsistencia. Además de haber sido electos por menos del diez por ciento de la población, sólo funciona alrededor del 40 por ciento por un periodo todavía indefinido, debido a la cancelación de las elecciones vecinales.

Podría ser perjudicial a largo plazo sustentar un modelo casi electoral para un esquema que contraviene los presupuestos básicos de cualquier representación: legitimidad, funcionalidad y revocabilidad. En un futuro, se podrían flexibilizar las posturas partidistas para pensar en un método de elección dirigido a las necesidades de cada ámbito territorial del Distrito Federal, tomando en cuenta la diversidad social, económica y cultural de cada una de sus colonias.

Aunque los partidos en la negociación de la ley hicieron los cargos honoríficos, no parece que los comités tengan buenas perspectivas de desarrollo si no se declara explícitamente que cuentan con medios de operación mínimos y tienen determinadas atribuciones dentro de la administración pública.

No obstante, el problema de la obligatoriedad es un límite objetivo para cualquier modelo de participación. No siempre puede ser observado como un pretexto que los partidos nieguen cumplir las determinaciones de las agrupaciones vecinales, porque las instituciones del sistema político se tienen que remitir a un orden jurídico que idealmente, tiene que regular el bienestar de la comunidad y no los intereses de grupo.

Si observamos retrospectivamente la discusión partidista sobre la LPC como una forma de ampliación de derechos cívicos, podríamos concluir que los respectivos procesos legislativos han redundado en ciertos beneficios , que van desde la propia existencia de una ley de participación, la introducción de figuras directas y el planteamiento de la inclusión del derecho a la información. La deliberación pública podría ser el siguiente paso.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, *La Jornada*/CIIH, 1997.
- Baca Olamendi, Laura y otros, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Argentina, Amorrortu, 1964.
- Bernal Díaz, Rosa Elena, *La organización social en la Ciudad de México después del sismo: Estudio de caso*. UPNT, Tesis de Maestría, UNAM, 1994.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- , *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara AC., *Antologías. Serie Participación ciudadana*, México, 1996.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Coulomb, René y Emilio Duhau (coordinadores), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1993.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, 1993.
- Dahrendorf, Ralph, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori, 1990.
- De Tocqueville, Alexis, *El antiguo régimen y la revolución francesa*, vol. I y II, Madrid, Alianza, 1982.
- , *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998.

Dewey, John, *El público y sus problemas*, Argentina, Ágora, 1958.

Diario de los Debates, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, "Ley de Participación Ciudadana", núm. 2, México, 9 de junio de 1995.

——, "Ley de Participación Ciudadana", núm. 28, México, 26 de noviembre de 1998.

——, "I Informe de Gobierno", núm. 2, México, 17 de septiembre de 1998.

——, "Dictamen sobre la Ley de Participación Ciudadana", núm. 4, México, 9 de febrero de 1998.

——, "Dictamen sobre la Ley de Participación Ciudadana", núm. 3, México, 4 de febrero de 1998.

——, "Pronunciamiento del Diputado René Arce sobre la Reforma Política en el DF", México, 31 de marzo de 1998, núm.7.

——, "Comparecencia de la secretaria de Gobierno, Rosario Robles", núm. 11, México, 8 de octubre de 1998.

Díaz Amador, María del Carmen, *La producción social de la ciudadanía política en México*, México, El Colegio de México, Tesis de Doctorado, 1998.

Esquivel, Solís Edgar, *Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un proceso*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, tesis de Maestría, 2000.

Fennichel Pitkin, Hannah, *The concept of representation*, California, University of California Press, 1978.

Flores, Julia, *Participación Ciudadana y Comités Vecinales en el DF*, México, Unidad de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2002.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, "Ley de Participación Ciudadana", México, 21 de diciembre de 1998.

García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1999.

Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.

Gobierno del Distrito Federal, "Convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en Viaducto y Periférico que se realizará el 22 de septiembre de 2002".

Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1993.

Linz, Juan, *Michels y su contribución a la sociología política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

López Brun, María Eugenia, *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el DF*, México, Unidad Obrera y Socialista. Frente del Pueblo, 1998.

Marshall, T.H. /Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1992.

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

Martínez Mallen, Juan Miguel, "Consulta Popular; plebiscito y Referéndum" en Revista *Bien Común y gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández AC, Año 4, núm. 45, 1998.

Mellado Hernández, Roberto, *La participación ciudadana en el DF: Del debate parlamentario a la norma*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Maestría, 2000.

Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1995.

Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962.

Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1993.

Musacchio, Humberto, *Ciudad Quebrada*, México, Océano 1987.

Nieto Montesinos, Jorge, *Democracias participativas y cultura de paz*, México, Unidad para la cultura democrática y la gobernabilidad, UNESCO 1999.

Osborne, Lee Ann, *The problem of participation*, EUA, University Press of America, 1985.

Pasquino, Gianfranco, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1986.

- Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, Londres, Cambridge University Press, 1970.
- Pliego, Fernando, *Hacia una sociología de los desastres urbanos. Un balance del proceso de reconstrucción de la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994.
- Puga, Arnulfo, *Gobierno, democracia y Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Del Terremoto a la consulta popular*, México, Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1991.
- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, México, Diálogo Abierto, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.
- , *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza, 1988.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997.
- , *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.
- Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.
- Turner, Bryan, *Citizenship and social theory*, Londres, SAGE Publications, 1993.
- Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.
- Vázquez Nava, María Elena, *Participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 1994.
- Villa, Manuel, "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa, ISS- UNAM, 1995.
- , *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1998.

——, (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*, México, Porrúa/Instituto Mora/FLACSO, 1991.

Hemerografía y otros recursos

Ambriz, Agustín, "La injerencia partidista cobra diversas formas, sugiere el presidente del Instituto Electoral", en *Proceso*, 27 de junio, 1999.

Canal 11, *Programa Nuestro Tiempo*, El Colegio de México, 5 de noviembre, 1995.

El Nacional, "Ley de Participación Ciudadana, prioridad en la Reforma Política", 12 de marzo, 1998.

El Universal, "Desmesurados los comicios", 11 de mayo, 1999.

Gobierno del Distrito Federal, boletín de prensa, "entrega GDF a IEDF convocatoria sobre segundo nivel en Viaducto y Periférico", 18 de junio, 2002.

La Jornada, "Cosío: Falso que el régimen del DF sea antidemocrático", 20 de agosto, 1987.

——, "El gobierno de la ciudad no tiene responsabilidad en los recursos del IEDF para que se desarrollen las elecciones vecinales", 25 de mayo, 1998.

——, "El gobierno de la ciudad de México es responsable de la baja participación ciudadana en las elecciones vecinales", 7 de julio, 1998.

——, "El PRD y el PAN en la ALDF aprueban la LPC", 25 de noviembre, 1998.

——, "En 2002 no habrá elecciones vecinales", 27 de diciembre, 2001.

——, "Seminario para la reforma política del DF entrega 91 propuestas ciudadanas a partidos políticos", 25 de octubre, 1998.

——, "Presentó la diputada Manzanares resultados de foros de participación ciudadana. Piden ampliar facultades de comités vecinales", 22 de febrero, 2001.

López, Fernando, "El proceso, impugnado e inadvertido para la mayoría de la población. Simulación en el Distrito Federal: Los partidos participan subrepticamente en la campaña de candidatos a consejeros", *Proceso*, 30 de octubre, 1995.

Loria, Cecilia. *¿Y la ciudadanía qué?*, Servicio Universal de Noticias, 19 de mayo, 1998.

Milenio Diario, "El IEDF se retracta y no condena a López Obrador", 25 de julio, 2002.

——, "Ni partidos ni gobierno podrán hacer campaña para el plebiscito", 19 de julio, 2002.

Mondragón Ruiz, Ariel, "Ciudadanía a medias", *Semanario Etcétera*, 11 de noviembre, 1999.

Monge, Raúl, "Contradicciones jurídicas, manipulación partidista y cifras paupérrimas en la elección de consejeros ciudadanos", *Proceso*, 12 de noviembre, 1995.

Parra, Arturo, "68 años de historia. La representación vecinal, una puerta a la participación política de la ciudadanía", *El Nacional*, 8 de marzo, 1996.

Peschard, Jacqueline, "Elecciones en el DF. Una apuesta a los partidos", *Nexos*, 1 de diciembre, 1995.

Reforma, "Rechazan congelar Reforma Política", 25 de mayo, 2002.

——, "Afecta en plebiscito desinterés en el tema", 24 de septiembre, 2002.

Santiago Castillo, Javier, "Los retos del IEDF para el 2000", *Semanario Etcétera*, 1 de julio, 1998.

La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D. F., en el mes de diciembre de 2003. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada «A».

El tiraje fue de 2 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente Frutiger.