



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2000-2015:
¿DEMOCRATIZACIÓN O LEGITIMACIÓN?**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

JEM ALEXIS FERNÁNDEZ SÁNCHEZ



DIRECTOR DE TESIS:

DR. PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE

Ciudad Universitaria, Cd. Mx, 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria:

A mi ABBA YHWH.

Con tu guía y amor lo imposible, fue posible.

Agradecimientos

Mi entero agradecimiento a mi amada esposa Dulce Natali Juárez Aguado, por su amor y apoyo incondicional. Asimismo, mi integro agradecimiento a mis amados hijos Christopher Elías y Keren Arlette, quienes a través de su alegría e inocencia dan impulso a mi vida en un mar de bendiciones.

Agradezco de manera especial y sincera a mi padre Joselito Fernández Tapia, por su comprensión y sus consejos de vida, así como su apoyo en el presente trabajo. De igual manera, agradezco a mi madre María Bertha, a mi hermana Maite Cristina y mis suegros Alejandro Juárez y Nicomedes Aguado, por su apoyo en todo momento.

También agradezco de manera sincera al doctor Pablo Armando González Ulloa Aguirre por aceptar dirigir la realización de la presente tesis de licenciatura. Su apoyo y confianza en el proyecto han sido un aporte invaluable.

De igual modo, mi cordial gratitud a Said Humberto Nacif Abrach, Daniel Martínez Morales, Adrián Omar Lara Menchaca, Ricardo Hernández Montes de Oca y María Grisel Salazar Rebolledo, así como también mi agradecimiento a María Guadalupe Ampudia González, Antonio de Cabo Gómez, Víctor Hugo Calvillo Mendoza, Iván Hernández Quintero, Gilberto Ochoa Gálvez y Ricardo Francisco Reig Vélez.

Finalmente, manifiesto mi agradecimiento a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a mis maestros por sus enseñanzas, a mis amigos por su confraternidad y a todas aquellas personas por su presencia y apoyo en los momentos más difíciles, a todos ellos, mi perenne gratitud.

ÍNDICE

Introducción	9
Justificación	15
Objetivo General.....	19
Hipótesis	21
Planteamiento General.....	21
Metodología y desarrollo del estudio.....	23
Capitulo I. Contexto histórico.....	25
1.1. Breve historia y división política de la Ciudad de México.....	25
1.2. Localización, población y organización política	28
1.3. Aspecto socioeconómico.....	36
Capitulo II. Democracia: la participación ciudadana como derecho y construcción democrática	41
2.1. La democracia representativa liberal.....	41
2.2. Democracia directa y democracia participativa	53
2.3. Democracias alternativas y participación ciudadana	54
Capitulo III. Participación ciudadana: ¿entre el discurso de la ciudadanía y la gobernanza?	71
3.1 Sobre la ciudadanía.....	71
3.1.1. De Marshall a Taylor: la inclusión de los derechos culturales.....	71
3.1.2. La ciudadanía y sus dimensiones.....	72
3.1.3. Formas emergentes de la ciudadanía.....	74
3.2 Sobre la Gobernanza y el gobierno abierto.....	79
3.2.1. Gobernanza y participación ciudadana.....	79
3.2.2. Participación ciudadana y gobierno abierto	93
3.3 La participación ciudadana.....	97
3.3.1. Del concepto al Derecho	97
3.3.2. Tipologías y experiencias de participación ciudadana: entre la legitimación y la democratización.....	101

Capítulo IV. Evolución de la legislación en participación ciudadana.....	109
4.1. Legislación de participación ciudadana en México	109
4.1.1. Legislación electoral.....	109
4.1.2. Legislación en participación ciudadana	113
4.1.3. Legislación sobre la democracia directa.....	119
4.2. Evolución de la legislación y de la participación ciudadana en la Ciudad de México	121
4.2.1. Período comprendido entre 1928 y 1999	121
4.2.2. Período comprendido entre 2000 y 2015	133
Capítulo V. La participación ciudadana en la Ciudad de México	143
5.1. Aspectos generales de la Ley de Participación Ciudadana de 2016	143
5.2. Mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México	144
5.2.1. Los años noventa y la primera Ley de Participación Ciudadana de 1995 ..	148
5.2.2. Segunda Ley de Participación Ciudadana 1997-1998	148
5.2.3. La Ley de Participación Ciudadana de 2004	151
5.2.4. Ley de Participación Ciudadana de 2010 y sus reformas hasta 2016.....	153
5.3. Mecanismos de participación ciudadana implementados en las delegaciones de la	Ciudad de México
5.3.1. Sobre los procesos para la elección.....	169
5.3.2. El Presupuesto participativo	175
5.4. Avances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México .	177
5.4.1. Avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México	177
5.4.2. Limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México	179
Conclusiones.....	185
Anexo	211
Bibliografía.....	215

Introducción

La presente tesis tiene como objetivo general analizar y caracterizar las formas de participación ciudadana de las Ciudad de México en el marco de las relaciones global-local, gobernantes-gobernados y participación-desarrollo, para determinar si son procesos de democratización o de legitimación de los gobernantes, en el período 2000-2015. Lo anterior, de acuerdo con las tendencias teóricas y empíricas contemporáneas inherentes a la gestión pública en México y en el mundo.

La participación ciudadana ha venido a ser un elemento fundamental en el proceso de gobierno desde los años ochenta y, que a su vez, forma parte de la democratización, ciudadanización y modernización de la Administración Pública. En los años noventa, en América Latina se consolidó un discurso de fomento a la participación por parte de los gobiernos, así como de los integrantes de la sociedad civil y los actores políticos. En el caso de México, la apertura a procesos participativos democráticos comenzó a desarrollarse a partir de los cambios que siguieron a las negociaciones después de la crisis de 1988, los cuales concluyeron con la conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana de 1995, y el establecimiento de la elección por votación popular del jefe de gobierno en 1997, así como la elección de los delegados por la misma vía a partir del año 2000. En otras palabras, se establece la participación ciudadana institucionalizada.

Sin embargo, los cambios democráticos y avances en materia legislativa desde la promulgación en 1995 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), han fracasado en la búsqueda de una participación auténticamente ciudadana. Por ejemplo, los Comités Ciudadanos fallaron (Zermeño, 2006; Olvera, 2009) y los Consejos Ciudadanos mantuvieron su forma corporativista, aunque en algunos casos hubo innovaciones (Ziccardi, 1998). Asimismo, para Olvera (2000), Zermeño (2006) y Sánchez (s.f.), en la práctica, fueron un fracaso debido a que siguieron las prácticas corporativistas y clientelistas de fidelidad partidista, aunadas al abstencionismo de la gente para elegir a los Consejos Ciudadanos.

En 1998 se promulga la segunda ley de participación ciudadana, la cual si fue resultado de un debate y consensos, pero que igualmente decayó en constituirse en un mecanismo democrático de participación ciudadana en su etapa de implementación. Lo mismo aconteció respecto de la Ley de Participación Ciudadana de 2004, con avances legislativos importantes, pero con logros muy limitados y una participación muy reducida.

A partir de la ley de participación de 2010 y las reformas siguientes, el marco legal se fortaleció tanto en los mecanismos de participación ciudadana, como en sus principios, así como en garantizar que los representantes de los Consejos Ciudadanos sean elegidos por voto secreto y con intervención del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); sin embargo, en la práctica comenzó a alejarse de la legalidad, y se transformó en procesos corporativos clientelistas, bajo el control y el dominio del Partido de la Revolución Democrática, así como en una pugna entre sus diversos grupos con tendencias internas antagónicas, en especial en las delegaciones políticas, con algunos intereses de privados y una minoría de intereses independientes.

Las formas no institucionalizadas de participación ciudadana, que en la primera década del siglo XXI han sido aisladas, siguen siendo las más significativas en términos de democracia representativa y que han mantenido su presencia desde el 2011, especialmente en materia de desarrollo urbano y de derechos humanos. Un ejemplo, es el Movimiento Urbano Popular, articulado a demandas de la reforma política del Distrito Federal, desde un enfoque de derechos, como la institucionalización del derecho a la ciudad y de participación en la toma de decisiones, tanto sobre los usos del territorio, como en los proyectos urbanos.

Las formas más independientes de participación ciudadana provienen de la sociedad civil, donde destacan aquellos casos en la implementación de políticas de acceso a servicios urbanos, recuperación de espacios públicos, derechos humanos, vigilancia de la planeación y construcción urbana, entre otros, con una intensidad cada vez menor año con año. Lo anterior, debido a que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) viven un período de disolución desde el 2009 hasta la actualidad (González y Hernández, 2016). Cabe mencionar que dichas OSC realizan sus actividades fueran

del marco de los mecanismos de la participación ciudadana, debido a las limitaciones legales burocráticas que enfrentan (Tejera, 2015).

En relación con la participación institucionalizada, en torno de las acciones del desarrollo urbano, específicamente en infraestructura, ha sido significativa la recuperación de espacios públicos orientados a promover actividades culturales, deportivas y sociales, entre otros, como el propio ejercicio del derecho a la ciudad, observado en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (Ziccardi, 2012).

En esta perspectiva, se aborda la descripción y análisis de la ley y la práctica de dicha participación, para caracterizarlas y determinar sus avances y limitaciones, las que muestran un avance legal significativo; sin embargo, en la práctica, se ha presentado un estancamiento en los mecanismos de difusión, consulta y asambleas, las que presentan serias insuficiencias de ciudadanización, democratización y legitimación.

La participación ciudadana más conocida es la electoral, que en el presente siglo, en el ámbito nacional ha tenido en la Ciudad de México su aplicación plena. Los ciudadanos han tenido la posibilidad de ejercer su derecho al voto y es una de las formas participativas más extendida. Sin embargo, no analizaremos esa materia. La razón, es porque en el presente trabajo, se aborda la participación ciudadana en una triple dimensión: 1) teórica, que es la evolución y el debate existente en torno de la categoría, cuyo análisis se realizará desde la teoría de la democracia y la ciudadanía; 2) la legislación sobre la participación ciudadana en México y que impacta también en la Ciudad de México, y de manera particular, la legislación de la Ciudad de México; y 3) los mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Se desarrollará el análisis de cada eje, para conocer sus características y poder identificar sus limitaciones y logros, lo que a su vez, permitirá proyectar algunas posibles tendencias en el futuro.

Los factores políticos para promover o influir en la participación pueden ser diversos, tales como la lógica de la renovación democrática electoral y la legitimación del poder o la construcción democrática y los procesos de desarrollo, la inclusión social, el pluralismo político y la mejora de la calidad de vida para todos. Cabe mencionar que

la participación ciudadana puede ser fomentada en función del interés utilitarista de representación política de los gobernantes para lograr gobernabilidad y legitimación, o bien se puede dar el caso que la participación pueda ser fomentada por los ciudadanos para obtener beneficios estrictamente particulares o clientelistas, para beneficio del partido político que los postuló para el cargo; en caso de que esto sea real, los logros y limitaciones se explicarían como resultado de esta interacción de factores, que se pretenden explorar desde el análisis teórico y a partir de los estudios existentes. Es decir, que las limitaciones no resultarán en vacíos legales o por la aplicación parcial o no de la ley, o de las limitaciones propiciadas por la misma ley, sino que se analizará la ley de participación a la luz de los resultados obtenidos a través de estudios empíricos sobre su aplicación, así como de la reflexión teórica de las posibles consecuencias del uso de la teoría como orientador de los procesos de participación ciudadana.

En el mismo tenor, consideramos analizar la posibilidad de que la participación ciudadana pueda ser condicionada, o bien adolecer de autonomía y sea implementada con una lógica utilitarista, máxime si se está viviendo un proceso de incorporación al espacio público¹, en difíciles condiciones materiales de existencia y de inequidad. Todo esto, puede determinar pasividad o indiferencia, o en otros casos, impulsar la participación activa. También puede ser una participación encaminada a modificar o atenuar la marginación social y la pobreza, a partir de la acción de los ciudadanos o de los representantes que se desempeñan en las instituciones gubernamentales del Estado Mexicano.

En el marco de dicho eje problemático, el campo de análisis del presente trabajo es: la evolución y características de la participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015, estableciendo como hipótesis que La participación ciudadana en la Ciudad de México, tanto en la ley como en la práctica, se ha transformado en una forma de participación individual, particularizada y articulada en grupos o facciones de poder político con el objeto de dar legitimación al gobierno de la ciudad y sus delegaciones,

¹ Se entiende por espacio público aquel en el cual al ser abierto se interactúa de manera abierta, y precisamente debido a esa apertura común del espacio público este puede ser usado con fines del ejercicio de derechos o de participación ciudadana, por lo que no constituye un patrimonio exclusivo de un particular.

y como consecuencia se aleja de una participación ciudadana democrática. La disyuntiva es si es democrática, inclusiva y protagónica o es un simple activismo social y/o está compuesta por programas desarticulados de asistencia social promovidos desde la sociedad civil o desde el ámbito gubernamental en función de la satisfacción de necesidades básicas y/o control social. Asimismo, si son simples acciones débiles y no determinantes en los asuntos importantes del desarrollo de la ciudad, cuya influencia respecto del poder es acotada y coyuntural; o son procesos de cambio y protagonismo ciudadano democrático.

Para analizar de manera más precisa los fenómenos planteados en la hipótesis, se considerará como guía la siguiente pregunta de investigación: ¿Los mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015, constituyen procesos de democratización o de legitimación de los gobiernos política de los gobernantes?

Por tanto, en esta introducción se ha delimitado el tema de investigación. En consecuencia, en los siguientes cinco capítulos que conforman la presente tesis, se desarrollará lo siguiente: en el capítulo primero se aborda el contexto histórico de la Ciudad de México, desde su establecimiento como capital de los poderes de la unión, su localización, división política y aspecto político; en el capítulo segundo, se desarrolla un apartado teórico, en el cual se aborda la democracia, la ciudadanía y la participación como derecho y construcción democrática; en el capítulo tercero, se analiza la participación ciudadana, la inclusión de derechos civiles, la ciudadanía y sus dimensiones, la gobernanza y el gobierno abierto, así como las tipologías y experiencias de participación; en el capítulo cuarto se aborda la evolución de la legislación en materia de participación ciudadana en México, tomando como caso particular de análisis a la Ciudad de México; en el capítulo quinto, se aborda los mecanismos de la participación ciudadana que se implementan, su relación con la ley de participación sintetizando de manera concreta los aportes de la misma; y como apartado final, las conclusiones derivadas del trabajo de investigación.

Justificación

La participación ciudadana es un asunto de gran importancia en el contexto actual, tanto para la Administración Pública como disciplina de las ciencias sociales y práctica profesional, como para la Ciencia Política como disciplina de las ciencias sociales, debido a que las tendencias de gobernanza y gobierno abierto tienen a la participación ciudadana como un elemento central.

Si los gobiernos necesitan del sector privado y de la sociedad civil para lograr acciones de gobierno más efectivas y eficaces, así como para optimizar la administración y gestión de los recursos públicos, conocer los mecanismos de participación ciudadana formal y no formal que tienen lugar en la Ciudad de México resulta fundamental como proceso político y proceso administrativo. La relevancia e importancia de la presente tesis consiste en conocer los vacíos legales, los logros y limitaciones que se tienen para alcanzar las metas en las que la participación ciudadana tiene un papel fundamental.

Además, dicha relevancia radica en determinar el valor de legitimidad que da la participación ciudadana al gobierno de la ciudad y a los funcionarios en las delegaciones de la Ciudad de México, así como el impacto en el apoyo de la población a la gestión de gobierno o en su defecto, a futuros procesos políticos electorales, hacen que el conocimiento de dicha participación sea de vital importancia para los funcionarios de la administración pública de la ciudad, los actores políticos, los implementadores de políticas públicas en la materia y para la política como objeto de estudio de la Ciudad de México

Asimismo, existen abundantes estudios dispersos, que al gobernante, administrador o gestor político en la Ciudad de México no le facilitan su trabajo en términos de conocimiento o dato sobre la participación ciudadana, o para conocer si la participación que se ha impulsado tiene por fin sólo legitimar las políticas gubernamentales de los funcionarios o del gobierno de la ciudad o bien, si constituyen un mecanismo encaminado a democratizar, ciudadanizar o generar desarrollo de capacidades.

Adicionalmente, los datos planteados en la mayoría de las investigaciones no han permitido prever cuál será el resultado final. De ahí que tener un estudio que identifique los principales elementos inherentes y necesarios para lograr una participación ciudadana autónoma en la Ciudad de México, además de aportar una perspectiva crítica, ofrece también mayores beneficios que un manual de participación ciudadana, a la vez que contextualiza la problemática en torno de dicha participación. Asimismo, en la presente investigación se identificará la situación actual de la participación ciudadana en la Ciudad de México, sus antecedentes históricos y las problemáticas que aún persisten; dado lo cual, se considera de manera prospectiva lo que puede pasar si se orienta la participación en un sentido o en otro, o prever el resultado por la forma y elementos de su desarrollo.

En términos teóricos, la presente investigación es relevante porque se plantearán los problemas, vacíos y debates teóricos de la participación ciudadana en el ámbito nacional y en el contexto de la ciudad. Se plantearán temas vigentes en el debate de la citada participación, así como su importancia en términos sociales-ciudadanos, así como su importancia política; de este modo, se analizará el valor de la participación ciudadana en términos de legitimación y su importancia para el desarrollo del propio ciudadano. Asimismo, se señalarán las ventajas y desventajas de las tipologías de participación más comunes que se usan en la ciudad, destacando sus limitaciones y su anacronismo, o su innovación y aporte teórico y metodológico. De esta manera, en la presente tesis se justifica porque se ofrecerá un compendio del análisis de las leyes y mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, los principales estudios sobre el tema y la importancia de la participación ciudadana para el gobierno y la sociedad.

Finalmente, es importante resaltar que en cada una de las áreas del gobierno de la ciudad en el contexto de las políticas, es decir, en el discurso de los funcionarios de la administración pública local y en la legislación, se ha articulado la participación ciudadana, en el marco de la gobernanza y gobierno abierto, y con la democracia y la ciudadanía, impulsada tanto desde el ámbito gubernamental, como desde los mismos ciudadanos, a efecto de constituir un objeto de estudio fértil en el contexto teórico-

empírico del buen gobierno, como una forma de conocer el manejo y relación en un proceso de administración pública, gobierno y política pública .

Además, el estudio de la participación ciudadana permite conocer a partir de los logros alcanzados, la manera mediante la cual se puede perfeccionar la relación entre gobernantes y gobernados, alcanzar las metas de gobierno, transparentar la acción administrativa y de gobierno, y desarrollar capacidades para que los ciudadanos participen de manera autónoma en la solución de sus problemas individuales y comunes, así como para colaborar con el gobierno en el desarrollo local. A su vez, conocer y desarrollar las capacidades que un funcionario público debe promover con respecto a la participación ciudadana, traspasando las barreras de la legitimación y clientelismo, para lograr mayores y mejores resultados.

Por último, la importancia de la realización de la presente investigación radica en que, si bien existen estudios sobre las leyes de participación ciudadana o de participación, no existe ninguna investigación que busque analizar de manera integral y compilar los tres ejes que se abordarán en la presente tesis a saber: legislación; mecanismos de la participación ciudadana y sus aportes teóricos; a partir de los cuales se analicen características, logros y limitaciones en la Ciudad de México.

Objetivo General

Analizar y caracterizar las tipologías de participación ciudadana en la Ciudad de México, en el marco del proceso de las nuevas relaciones global/local, gobernante/gobernados y participación/desarrollo, para determinar si son procesos de democratización o de legitimación de los gobernantes.

Objetivos específicos

1. Describir y analizar la evolución de la participación ciudadana de la Ciudad de México desde 1928 hasta 2015, especialmente en el período 2000-2015.
2. Analizar y caracterizar las formas de participación ciudadana de las Ciudad de México en el marco de las relaciones global-local, gobernantes-gobernados y participación-desarrollo, para determinar si son procesos de democratización o de legitimación de los gobernantes.
3. Analizar y explicar las diferentes tipologías de participación ciudadana, para seleccionar un modelo o tipología que permita comprender la realidad de la participación ciudadana en el ámbito local de manera integral.

Hipótesis

La participación ciudadana en la Ciudad de México, tanto en la ley como en la práctica, se ha transformado en una forma de participación individual, particularizada y articulada en grupos o facciones de poder político con el objeto de dar legitimación al gobierno de la ciudad y sus delegaciones, y como consecuencia se aleja de una participación ciudadana democrática.

Planteamiento General

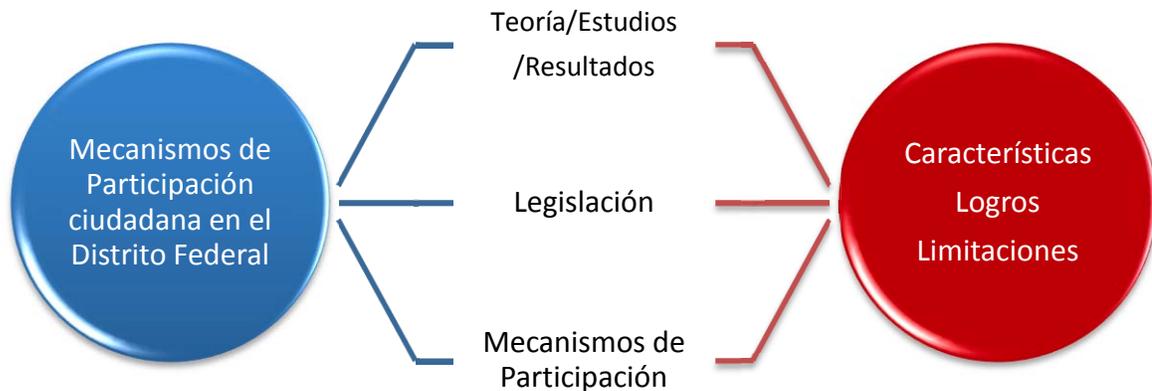
¿Cómo los fines políticos de los gobiernos influyen en que los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México constituyan procesos de democratización ciudadana o de legitimación de los gobiernos elegidos?

Preguntas específicas

- ¿Cuáles son las tipologías de participación ciudadana más utilizadas en el análisis de la Ciudad de México?
- ¿Los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015, constituyen procesos de democratización?
- ¿Los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015, constituyen procesos de legitimación de los gobiernos elegidos?
- ¿Cuáles son las características, logros y limitaciones de los principales mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015?

Metodología y desarrollo del estudio

El trabajo aborda los mecanismos de participación ciudadana en la CDMX, 2000-2015.



El desarrollo de la presente investigación abarcó cinco fases:

- a) **Investigación bibliográfica y construcción de los parámetros teóricos**, a partir del estudio de la teoría y estudios inherentes al estado de arte para estructurar un modelo de análisis de la información, a la vez que constituyera un cuerpo teórico basado en la democracia, ciudadanía, gobernanza y gobierno abierto, para el análisis de la participación ciudadana.
- b) **Análisis de la legislación de participación ciudadana**, para conocer los avances y limitaciones en términos legales y de política pública.
- c) **Análisis de estudios empíricos de participación ciudadana en la Ciudad de México**. Para determinar avances y limitaciones en términos empíricos y su contraste crítico con las principales teorías de la democracia, ciudadanía, gobernanza y gobierno abierto.

Capítulo I. Contexto histórico

1.1. Breve historia y división política de la Ciudad de México

Recibe “el nombre de Distrito-Federal” la demarcación territorial ocupada por el Supremo Gobierno de la Nación” (García, 1892: 7). Esta sede se definió el 29 de octubre de 1824 (*ibíd.*: 202). Actualmente, sus límites no son los mismos, pues:

[...] conforme del Decreto de 1824, expedido por el primer Congreso, en un círculo de dos leguas de radio cuyo centro era el de la gran plaza de la Capital; pero varias disposiciones posteriores alteraron ese límite que hoy se extiende por el sur hasta la Cruz del Marqués, en la Serranía de Ajusco, y por el oeste hasta las alturas de Acopilco y desierto de Cuajimalpa, de la Sierra de las Cruces, subsistiendo por el norte y este, con poca diferencia, la primitiva línea divisoria. El Distrito Federal colinda por el norte, este y oeste con el Estado de México y por el sur con el de Morelos (García, 1892: 7).

La división del Distrito Federal por entonces era: “1) Municipalidad de México, que comprende las Municipalidades de Guadalupe y Azcapotzalco; la prefectura de Tacubaya, con cinco Municipalidades: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe, Cuajimalpa y Mixcoac; la Prefectura de Tlalpan, con cinco Municipalidades: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa, e Iztacalco; y la Prefectura Xochimilco, con ocho municipalidades: Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Huascarán, Tulyehualco, Ostotepec, Actopan y Mixquic” (García, 1892: 11-12).

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso Federal, por decreto estableció la creación del Distrito Federal como sede de residencia de los tres poderes de la Federación (Vázquez-Alfaro, 2010: 9). En ese entonces el Distrito Federal comprendía 55 Km², dentro del cual quedaron la Ciudad de México, Villa de Guadalupe de Hidalgo, Iztacalco, Tacuba, Azcapotzalco, Chapultepec y La Piedad (sic), estableciéndose que el gobernador de la ciudad sería nombrado por el Presidente de la República, coexistiendo con el gobierno del ayuntamiento, que era elegido por voto indirecto, dos síndicos procuradores y veinte regidores, un administrador, un contador y un secretario, con una duración de un año (Vázquez-Alfaro, 2010: 10).

Un problema que resultó al crearse el Distrito Federal, fue la convivencia de la administración del gobernador, designado por el ejecutivo federal, y el gobierno municipal, que finalmente llevó a que las municipalidades desaparecieran; sin embargo, el régimen federal fue suprimido por las leyes centralistas de 1836, y fue restablecido en la Constitución de 1847; no fue sino hasta 1853 con Santa Anna implantó que se restableció el centralismo, dando lugar en 1954 al “Distrito de la Ciudad de México”, para volver a restablecerse en 1957 (Díaz, s.f.: 202-207).

Con la Constitución de 1857 se dieron modificaciones territoriales: se redujo por decreto del 6 de mayo de 1861, y se amplió posteriormente por los decretos del 15 y el 17 de diciembre de 1998. Con la Constitución de 1917 el territorio del Distrito Federal se mantuvo sin cambios. Se reconoció el municipio como organización del Distrito y de los territorios a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, a la vez que la administración pública del Distrito Federal y los territorios estaría a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República (Díaz, s.f.: 211).

En 1928 se estableció el Departamento del Distrito Federal, se eliminaron los municipios y, por tanto, se canceló la participación ciudadana en la elección de sus autoridades municipales. “El 31 de diciembre de 1941, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, determina que la Ciudad de México es la capital del Distrito Federal y, por tanto, de los Estados Unidos Mexicanos” (Sánchez, s.f.: 286).

El Distrito Federal estaba formado por dos zonas: interior (Departamento Central), integrado por las municipalidades de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. La zona exterior, que recibió el nombre de Delegaciones Foráneas, estaba integrada por las delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Ángel (posteriormente, en 1929 Delegación Álvaro Obregón), La Magdalena Contreras (antes municipio San Ángel), Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En 1941, desapareció la delegación General Anaya y pasó a ser parte de la zona interior; al departamento central se le llamó Ciudad de México, aunque lo integraban varias ciudades y se estableció que la Ciudad de México sería la capital del Distrito

Federal. Se mantuvieron como delegaciones externas: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En 1970 con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) se igualaron los términos Distrito Federal y Ciudad de México, desapareció el Departamento central que hasta entonces se le llamaba Ciudad de México, y se crearon en su lugar cuatro delegaciones, para un total de 16. Con dicho cambio la ley estableció en su Capítulo II, artículo 10° la organización de la siguiente manera: 1. Gustavo A. Madero; 2. Azcapotzalco; 3. Iztacalco; 4. Coyoacán; 5. Álvaro Obregón; 6. La Magdalena Contreras; 7. Cuajimalpa de Morelos; 8. Tlalpan; 9. Iztapalapa; 10. Xochimilco; 11. Milpa Alta; 12. Tláhuac; 13. Miguel Hidalgo; 14. Benito Juárez; 15. Cuauhtémoc y, 16. Venustiano Carranza.

Las nuevas delegaciones, que surgieron de lo que era la Ciudad de México, fueron: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. En 1984 hubo más reformas, por la que se modificaron los límites con el Estado de México, quedando fuera de su jurisdicción Xalostoc, San Juan Ixhuatepec y la colonia San Fernando en Cuajimalpa.

Al presente:

El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 27 de julio de 1994 y del 15 y 17 de diciembre de 1998, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LODF, 1998, Capítulo II, Artículo 9°).

Cabe mencionar que algunas de estas demarcaciones territoriales se dividieron en pueblos, barrios y colonias; y otros solo en pueblos y barrios; y un tercer grupo, solamente de colonias.

Con la reforma política de 2016, el Distrito Federal se transformó en una entidad con autonomía propia con el nombre oficial de "Ciudad de México". La reforma estableció la integración de la Asamblea Constituyente a fin de establecer la primera Constitución local (Diario Oficial de la Federación-DOF, del 29 de enero de 2016). Dicho documento constitucional tuvo su aprobación por la misma Asamblea el 31 de enero de 2017 y que entrará en vigor en su totalidad hasta el 2018.

1.2. Localización, población y organización política

La Ciudad de México, se localiza en las coordenadas 19° 36' y 19° 03' de latitud norte, y entre 98° 57' a 99° 22' de longitud oeste; cuyos límites al norte, este y oeste son con el Estado de México y al sur con el Estado de Morelos (INEGI, 2000). Tiene una extensión territorial de 1,495 kilómetros cuadrados y la zona urbana ocupa la mayor cantidad de su territorio; no obstante, al sur y al sureste aún tiene zonas agrícolas. Además, es el núcleo urbano, económico, político, financiero y cultural más grande del país.

La ciudad en 2015 contó con una población de 8'851,080 habitantes, de los cuales 4'233,783 fueron hombres y 4'627,297 mujeres (INEGI, 2010). Sin embargo, los resultados intercensales de 2015 arrojan una población de 8'918,608 habitantes; 4'231,650 hombres y 4'687,003 mujeres (INEGI, 2015). La población es principalmente urbana (99.5%) y solo 0.5% es rural, en comparación con la nacional, que es 78% urbana y 22% rural.

En México, la población es predominantemente joven. Sin embargo, por la disminución de la mortalidad y el descenso de la fecundidad hay un envejecimiento paulatino, lo que se muestra de manera especial en la Ciudad de México, con una mediana de edad de 33 años, donde la Delegación Benito Juárez es la más envejecida del país con una mediana de 38 años (INEGI, 2015). Otro fenómeno interesante es que la emigración desde la Ciudad de México hacia los Estados de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Veracruz, es cada vez mayor (INEGI, 2015).

Organización Política-Administrativa

La organización política-administrativa de la Ciudad de México es compleja, pues en ella participa el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, las autoridades centralizadas, desconcentradas y descentralizadas. En donde la centralización es la unidad de una administración que centraliza la toma de decisiones importantes (Cassagne, 1998: 248) y que depende de un poder central y mantienen una estricta relación de jerarquía (Gallo, s.f.: 68), así como de subordinación unitaria coordinada y directa con los órganos del poder central [...] (Serra, 1981: 497).

La desconcentración tiene que ver con la distribución de las facultades y competencias decisorias hacia los órganos inferiores de las administraciones centralizadas o descentralizadas; la concentración en cambio se presenta cuando las facultades decisorias se encuentren centralizadas en los órganos superiores, en los órganos directivos o de mayor jerarquía (Cassagne, 1998: 254).

La descentralización es la asignación de funciones a entidades con personalidad jurídica propia, que les permite además, autonomía (capacidad para autolegislar y autogobernarse) y autarquía (autoadministrarse); sin embargo, no tienen autonomía legislativa, asimismo la descentralización sólo puede ser en términos de autarquía, es decir, administrativa (Cassagne, 1998: 251-252). En relación con los órganos que dependen del gobierno de la Ciudad de México, es fundamentalmente el segundo caso, y de esta entidad con respecto de la Federación, desde 1996 (CEPRPDF-VII Legislatura, 2015: 4-5); cuyas principales autoridades se estructuran de la siguiente manera:

Autoridades y funciones principales en la Ciudad de México

Autoridades locales	Autoridad u órgano	Función
Jefe de Gobierno	Ejecutivo	Administrar
Asamblea Legislativa	Legislativo	Emitir leyes
Tribunal Superior de Justicia	Judicial	Dirimir controversias

Fuente: Elaboración propia.

Desde 1997 el jefe de gobierno de la Ciudad de México, es decir, el titular del ejecutivo a nivel local, es elegido en elecciones a través del voto universal, libre, directo y secreto, según el artículo 12° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anteriormente, era designado por el ejecutivo federal. Esto también abre las puertas a una real participación ciudadana, a través del voto para elegir a sus representantes, que es el que más se utiliza, y a partir de ello, a diferentes mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, la Asamblea Legislativa se integra de 40 diputados elegidos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional plurinominal, por un período de tres años, tanto el titular o propietario, como un suplente.

Cabe mencionar que el gobierno de la Ciudad de México no tiene plena autonomía, pues el endeudamiento y su aplicación, por ejemplo, corresponden al Congreso de la Unión. Sucede lo mismo en relación con el nombramiento del titular del Ministerio Público y del Secretario de Seguridad, que está a cargo del Jefe de Gobierno, pero con la aprobación del Ejecutivo Federal. Por lo cual se aspira a lograr una autonomía a partir del 2016 con los cambios establecidos en la reforma política de la Ciudad de México, cuando se decidió elegir a la Asamblea Constituyente para dar una Constitución a esta entidad.

El poder judicial está a cargo del Tribunal Superior de Justicia Ciudad de México, quien administra justicia con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diferentes leyes vigentes. Dicho organismo cuenta con el Consejo de la Judicatura, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial de la Ciudad de México.

Cabe mencionar que en México, la Administración Pública puede organizarse en relación con su jerarquía: directa o central e indirecta o paraestatal; de acuerdo con su forma: centralizada, desconcentrada, descentralizada, empresas de participación estatal y fideicomisos (Secretaría de Salud, s.f.). La administración centralizada está bajo la responsabilidad del ejecutivo de la entidad, encargado de la dirección y gobierno de la ciudad. Las secretarías de la entidad son parte de esta forma de administración, cuyo jefe es el titular del ejecutivo de la ciudad.

La descentralización, es un proceso que se ha fomentado desde los años ochenta en América Latina. En el caso de la Ciudad de México llegó con rezago, y se puede hablar plenamente de descentralización en el presente siglo, aunque no se puede afirmar que no hubo procesos de descentralización aislados, tanto con respecto al Ejecutivo Federal, como con el propio gobierno de la entidad, en los años noventa. Se puede identificar en la organización política, en relación con su jerarquía directa (central) e indirecta (paraestatal), y en función de su forma: centralizada, desconcentrada, descentralizada (en términos administrativos-autárquicos), empresas de participación estatal y fideicomisos. De acuerdo con Cassagne, sería descentralizada en términos administrativos.

Por otro lado, desde la perspectiva del gobierno federal, la descentralización en la Ciudad de México se toma en cuenta sólo en el sentido de lo que establece un acto legislativo (ley o decreto del Ejecutivo Federal) para permitir ciertas facultades de decisión y ejecución, sin perder la estructura jerárquica, flexibilidad y eficacia en el desempeño público' (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, s.f.). Sin embargo, esto es un proceso formalmente de desconcentración, no de descentralización, en el mejor de los casos una autoadministración (Cassagne, 1998). Aunque existen organismos que cumplen tanto la autonomía como la autoadministración.

De los artículos 23° al 35° de LOAPDF, se establecen las competencias de las diferentes dependencias, y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, permite la estructura y organización de cada unidad administrativa, de manera centralizada. Estas unidades principales son:

- Jefatura de Gobierno
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Medio Ambiente
- Secretaría de Obras y Servicios
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Transportes y Viabilidad
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Protección Civil
- Secretaría de Cultura
- Oficialía Mayor
- Controlaría General
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales
- Procuraduría General de Justicia

Los órganos desconcentrados son: la Procuraduría de Justicia, el Instituto de Formación Profesional; en la Seguridad Pública, el Instituto Técnico de Formación Policial; en Jefatura de Gobierno, la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal; en la Secretaría de Gobierno: el Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal; y en la Secretaría de Salud, la Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno de la Ciudad de México (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, s.f., diapositiva 15).

La descentralización se articula a los organismos paraestatales, entre los que se consideran: “organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos” (*ibíd.*: diapositiva 16), como lo muestra el siguiente cuadro:

Algunos organismos descentralizados de la Ciudad de México

Organismos Descentralizados	Sector
1. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F. 2. Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del D.F. 3. Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del D. F.	Oficialía Mayor
4. Heroico Cuerpo de Bomberos del D.F.	Protección Civil
5. Sistema de Transporte Colectivo (Metro) 6. Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. 7. Red de Transporte de Pasajeros del D.F. 8. Metrobús	Transportes y Vialidad
9. Instituto de Vivienda del D.F.	Desarrollo Urbano y Vivienda
10. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F.	Jefatura local de Gobierno
11. Servicios de Salud Pública del D.F.	Salud
12. Instituto de Educación Media Superior del D.F.	Educación
13. Instituto de la Juventud del D.F. 14. Procuraduría Social del D.F. 15. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el D.F. 16. Instituto de las Mujeres del D.F. 17. Instituto de Ciencia y Tecnología del D.F. 18. Instituto del Deporte del D.F.	Desarrollo Social
19. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. 20. Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Medio Ambiente

Fuente: Secretaría de Salud de la Ciudad de México (s.f.).

Además, una forma de descentralización plena de acuerdo con Cassagne (1998), se presenta cuando los organismos autónomos tienen autonomía administrativa y económica, así como autonomía con respecto a órgano centralizado.

En el caso de la Ciudad de México, están los órganos autónomos y el sector paraestatal: En el primer caso, podemos señalar al Tribunal Electoral, el Instituto Electoral, la Comisión de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el caso del sector paraestatal de la ciudad, se puede mencionar a los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria (paraestatales): Fideicomiso de

Recuperación Crediticia (FIDERE III), Fondo Mixto de Promoción Turística (FONMIX), Fondo de Seguridad Pública (FOSEG-DF) y Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito (FAAVID); Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano (MAP); Fideicomiso Museo del Estanquillo (MES), Fideicomiso INNOVA D.F. y Fondo Ambiental Público; Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC); Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México (FIDECENTRO) de Obras y Servicios.

También se encuentra el Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público y Fideicomiso de Apoyo a la Infraestructura Vial y del Transporte; Fideicomiso para el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN-DF); el Fondo de Desarrollo Económico (FONDECO) de la Oficialía Mayor; Fideicomiso de Educación Garantizada; Fideicomiso para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO) y Fideicomiso Central de Abasto. Entre las empresas de participación estatal mayoritaria están la Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. (COMISA) y la empresa Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (SERVIMET), ambas vinculadas a la Oficialía Mayor. A la vez que se tiene como órganos desconcentrados el Sistema de Radio y Televisión Digital, la Agencia de Protección Sanitaria, el Instituto de Formación Profesional de la Procuración de Justicia, el Instituto Técnico de Formación Policial y la Junta de Asistencia Privada.

De estas organizaciones estatales, con excepción de los fideicomisos y empresas estatales, todas están relacionadas con el fomento de espacios participativos; sin embargo, no necesariamente para todas es un elemento central, sino marginal, excepto las que tienen mayor contacto directo con el gobierno local, que son las delegaciones.

Desde la perspectiva cercana a la población, que es el discurso del gobierno de la ciudad, o de gobierno abierto como política de Estado que impulsa el gobierno federal mexicano, y también debe impulsar la Ciudad de México, todos los organismos, aunque no necesariamente los fideicomisos y empresas paraestatales, deben promover la participación como acceso a la información, colaboración o participación.

El gobierno representativo de la Ciudad de México

De 1928 a 1993, como se señaló anteriormente, no existía un gobierno propio en la Ciudad de México, “se trataba de un aparato administrativo carente en absoluto de representación y responsabilidad política; la responsabilidad del gobierno recaía exclusivamente en el Ejecutivo Federal” (Marván, 2001: 58). Por lo tanto, no había una participación ciudadana democrática. En 1987 con el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF, que de algún modo representó a los ciudadanos), el Ejecutivo Federal disminuyó su tutela y a dicho órgano de representación “se le confirió la facultad reglamentaria que correspondía al presidente, de dictar bandos y ordenanzas, así como todos los reglamentos relativos a la Ciudad de México” (*ibíd.*). También se otorgó a la Asamblea participación en los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad, y la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, únicamente en materias relativas al D.F.” (*ibíd.*).

En 1993, se realiza la reforma que establece un gobierno propio en la Ciudad de México. La ARDF, recibió facultades para legislar y aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la ciudad, pero no tendría Constitución, sino un estatuto de gobierno dado por el Congreso de la Unión (Marván, 2001: 28). Por ende, la ARDF no tuvo plena autonomía y funcionó dentro de los límites que determinó el Congreso de la Unión; con limitaciones a la participación de partidos locales y a la organización de las delegaciones (Marván, 2001: 62-63). Por lo tanto, es un gobierno representativo limitado y semiautónomo.

En 1996 se establece la elección por voto universal, libre y secreto del Jefe de Gobierno, que se realizó por primera vez en 1997 y en las delegaciones en 2000, posterior a la reforma de 1998-1999. De esta forma, se devuelve a los ciudadanos sus derechos políticos para elegir y ser elegidos para el gobierno de la ciudad y de sus delegaciones.

A partir de estas reformas, también, se impulsan, especialmente en el presente siglo, diferentes mecanismos de participación ciudadana y perspectiva inclusiva de gobierno, en la cual influye también el partido que dirige el gobierno de la Ciudad de México desde 1997, por ser de centro izquierda, factor que ha llevado a distinguirlo en relación con la participación ciudadana de los gobiernos de otras ciudades; no obstante, también se preservan condiciones de clientelismo político (Fernández-Tapia, 2007), situación que el sistema político mexicano adolece.

Las delegaciones son la unidad político-administrativa en la Ciudad de México y realizan las atribuciones del gobierno en su jurisdicción territorial; lo anterior, se encuentra estipulado en el artículo 104° del Estatuto de Gobierno. Las delegaciones son los órganos más cercanos a los ciudadanos y gobiernan en sus respectivas jurisdicciones, funcionan a través de un jefe delegacional, sus direcciones y jefaturas. Son a la vez, los espacios en donde se visualizan mejor los mecanismos de participación ciudadana y en los que pueden ser más efectivos.

Con la reforma política de 2016, la discusión giró en torno al nuevo órgano colegiado que se integrará a las alcaldías. El problema en sí, es cómo estaría representado dicho órgano: si quien gana constituye la mayoría o se establecen órganos colegiados que tengan la representación de la pluralidad, sobre todo en una jurisdicción cosmopolita, plural y diversa como la Ciudad de México. El planteamiento de Marván (2001) es el siguiente:

[...] en lo que se refiere al funcionamiento de estos órganos, son importantes las siguientes consideraciones: para garantizar el carácter representativo y el funcionamiento colegiado del órgano de gobierno, debería integrarse una comisión ejecutiva de gobierno con una parte de sus miembros. Ello sería la base para que funcionara la corresponsabilidad y tendría además, la ventaja de obligar a los partidos políticos a presentar en sus listas un número mínimo de personal político calificado técnicamente. El modelo posible es el siguiente: se elige el Consejo por planillas y representación proporcional pura; dado que en el número mínimo de concejales, por ejemplo 15, se requiere por los menos el 6% de la votación para tener derecho a ocupar un asiento, quien encabeza la lista más votada preside el Consejo y tiene a su cargo la responsabilidad ejecutiva de la administración; el presidente o alcalde integra, con la aprobación del Consejo, la comisión ejecutiva de gobierno en la que puede delegar facultades; dicha comisión se integra con el máximo de un tercio de miembros del Consejo y es elegida por el pleno.

La dificultad que presenta una ciudad como la Ciudad de México, es que al mismo tiempo que deben estar representadas las colonias, divididas por distritos electorales, también deben tener representación las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y

no ser exclusivas como plantea Marván, o una territorialmente, o la otra, por representantes de organizaciones. Desde el punto de vista de la ciudadanía democrática y de la participación ciudadana, sería mejor una representación que tenga en cuenta estos dos sectores ciudadanos.

La incorporación de los ciudadanos organizados, con posibilidades de integrarlos al órgano de gobierno con algún tipo de representación, podría permitir dar peso vinculante a propuestas ciudadanas que canalizarían ellos mismos, independientemente de los partidos políticos. Este esquema podría democratizar más que el esquema de partidos políticos que trabajan a partir del clientelismo político articulado al propio partido o al carisma de un líder, los cuales no necesariamente son democráticos. Lo anterior es, sin duda, un problema existente, es decir la falta de representación, que genera descontento en los ciudadanos y la separación con sus gobernantes.

En la actualidad, ese es el problema, “los ciudadanos no se sienten representados y la centralización y copamiento partidario de las delegaciones, después de ser elegidos, dejan poco lugar a la ciudadanía; a los mecanismos de participación existentes, se les suma la apatía y la carencia de cultura política democrática, con formas tradicionales y clientelistas de participación” (Fernández-Tapia, 2007).

1.3. Aspecto socioeconómico

Breve reseña económica

En 2010, la Ciudad de México fue la principal economía del país, con 18% nacional; era la entidad de la federación con mayor valor agregado; el sector industrial (con excepción de la minería petrolera) se posicionó en el tercer lugar con 9.4%; oferta de servicios, 25.6%; comercio 17.8%; servicios financieros y seguros 15.1%; mientras que en transportes, correos y almacenamientos llega a 9.3%; en la inversión extranjera directa, es de 38.6% con respecto de las otras entidades federativas (Consultores internacionales S.C.–CISC, 2011).

En 2015, la ciudad aportó al producto interno bruto nacional un 16.5%, menor en 1.5% de 2010; donde el sector terciario fue el mayor con 23.5% y en industrias manufactureras 6.9%, construcción, 7.5%, energía eléctrica, 4.7% y minería 5.5%. Mientras que el comercio aporta 17.4%; transportes, correos y almacenamiento, 22.1%; información en medios masivos, 38.5%; servicios financieros y de seguros, 44.5%; inmobiliario y bienes raíces, 13.6%; servicios profesionales, 44.5%; asimismo la inversión directa alcanzó en 2015 el 16.9%, y la industria manufacturera fue la principal receptora (INEGI, 2015, citado en SE-DF, 2016), mucho menor que en 2010.

Asimismo, la Ciudad de México cuenta con una de las economías locales más estables del país. Desde 2012, después de la crisis de 2009, comenzó su recuperación, manteniendo su liderazgo nacional (SEDECO, 2013). La ciudad duplica el ingreso por habitante en comparación con la media nacional, produce el doble de riqueza y es la de mayor concentración de inversión extranjera (*ibíd.*). Respecto de la inflación, en 2010 fue de 4.4% a 5.2% su punto más alto y en 2015 fue de 4.3% (INEGI, 2015).

La población económicamente activa (PEA) en la Ciudad de México es de 4'403,287, de los cuales 4'172,496 están ocupados y 230,781 desocupados. La población en edad de trabajar, pero económicamente inactiva es 2'756,447 habitantes (Secretaría del Trabajo y Previsión Social–STPS, 2016: 3). En 2000-IV la PEA de acuerdo con el sexo, fue de 60% hombres y 40% mujeres, mientras que en 2015-IV, de 57% hombres y 43% mujeres (STPS, 2016: 7, 10). La población desocupada en 2010-IV fue 50% de mujeres y 50% de hombres; en el 2015-IV fue de 47% mujeres y 53% de hombres (STPS, 2016: 15).

Con los datos anteriores, se puede concluir que la economía de la Ciudad de México es la más productiva del país, con mayor salario y con mayor dinamismo económico e inversión; lo que es una fortaleza, pues tiene una concentración de ingreso elevado, cuyas implicaciones podrían derivar en un debilitamiento de la cohesión e integración social (SEDESO-EVALUA D.F., 2015) y mayor fragmentación, como la de una lógica cada vez más individualista y exigente de las responsabilidades de gobierno, pero a la vez, menos interesada en proyectos comunes, lo que significaría un reto para el gobierno y la sociedad.

Pobreza, marginación, rezago social y desarrollo humano

La Ciudad de México tiene un alto grado de marginación (INEGI, 2010). En el año 2000 se presentaron las siguientes cifras:

De acuerdo con los censos de INEGI y de CONAPO de 2000, en la Ciudad de México existían ocho y medio millones de habitantes, de los cuales 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios, ingresos familiares por debajo de los dos salarios mínimos, empleos inestables, inseguridad y violencia (Sosa, 2004: 11).

En relación con la pobreza y pobreza extrema, según el censo de 2010 del INEGI, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa fueron las delegaciones que presentaron en mayor medida dichos problemas. La pobreza extrema en Milpa Alta es de 6.2%; Tláhuac, 3.4%; Iztapalapa, 3.2%; Xochimilco, 2.7% y Tlalpan, 2.5%; con un total de 57.8%; siendo las delegaciones con mayor número de personas en pobreza extrema: Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Tlalpan, Álvaro Obregón (2.4%) y Gustavo A. Madero (2.0%) (CONEVAL, 2012).

Las delegaciones con menor porcentaje de pobreza extrema son Benito Juárez (0.4%), Miguel Hidalgo (0.5%), Azcapotzalco (0.9%), Coyoacán (1.3%) e Iztacalco (1.4%); y las que mostraron menor número de personas con pobreza: Benito Juárez (0.4%); Miguel Hidalgo (0.5%); Cuajimalpa de Morelos (1.6); Azcapotzalco (0.9%) y Magdalena Contreras (2.2%). Asimismo, el Índice de Rezago Social² en la Ciudad de México en el 2010 fue catalogado como muy bajo, compartiendo nivel con Tamaulipas, Jalisco, Sonora, Colima, Baja California, Aguascalientes, Coahuila y Nuevo León (CONEVAL, 2012: 30). Dicha categoría se mantuvo desde 2000 hasta 2015, y se ha ido reduciendo, con excepción de viviendas y agua entubada, que tiene sus variaciones de aumento; las delegaciones con mayor rezago social son Milpa Alta y Tláhuac.

² Es una medida ponderada que resume indicadores de acceso a la educación, salud, servicios básicos y espacios de vivienda que tiene por finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

En desarrollo humano, la Ciudad de México, ocupa el primer lugar (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2015). Las delegaciones con más alto desarrollo humano en 2010 fueron: en salud, Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc; en educación, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán; en Ingreso, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de Morelos; y los menores valores: en salud, Xochimilco, Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta; en educación Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta (PNUD, 2015: 53). Las dimensiones de desarrollo humano relacionadas con la identidad y participación (socioeconómica y política) no se miden en el índice de desarrollo humano.

Debido a la deficiente de infraestructura, servicios, economía, así como a los bajos salarios y grados de desarrollo humano, marginación y rezago social, en la Ciudad de México, existen condiciones para una participación ciudadana activa, mayoritaria y plena; sin embargo, no es así. El problema es mayor si se habla de participación ciudadana democrática, por ejemplo en el presupuesto participativo: de 2015 solamente 2.64% del padrón electoral decidió sobre el presupuesto (IEDF, citado por Ruiz-Palacios, 2015). Sin duda, es un reto democrático para el gobierno y la sociedad.

Capítulo II. Democracia: la participación ciudadana como derecho y construcción democrática

Parece que la democracia es buena cosa. Parece, también, que no está muy claro por qué. Ovejero, 1999.

2.1. La democracia representativa liberal

La democracia de los antiguos como forma de gobierno es una conceptualización y práctica de los griegos, asociadas con el gobierno de la ciudad-estado. Se considera que es en Atenas, en el siglo V a.C., con Solón y Tales de Mileto, al principio, y de Platón y Aristóteles después, con quienes se termina haciendo una clasificación en monarquías (gobierno de uno), aristocracias (gobierno de los mejores) y democracias (gobierno de las multitudes). Esta democracia de los antiguos era el sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en el litigio, mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad general (Schumpeter, 1942: 321).

Aunque la teoría establece que la democracia puede ser un medio para expresar la voluntad general y la expresión racional de sus ciudadanos, es difícil la construcción racional de la voluntad general; por el contrario, es el resultado instrumental institucional y de las emociones de los ciudadanos, puesto que con frecuencia entre estos existe un reducido sentido de responsabilidad, mucha ignorancia y falta de juicio en lo relacionado con la política nacional y exterior (*ibíd*), lo que es bastante común, incluso en las llamadas democracias desarrolladas, como el caso de “los ciudadanos norteamericanos, sobre las propuestas de candidatos y sobre las políticas de su país a nivel internacional” (Ovejero, 1996).

[...] la democracia es un sistema de autogobierno colectivo, de toma de decisiones sobre la vida compartida, que tiene como punto de partida, en algún grado, la voluntad de los ciudadanos. En principio, son los ciudadanos los que establecen las leyes a las que voluntariamente se someten y no hay otra fuente de legitimidad última que su voluntad soberana. Mal que bien, ese principio sirve para legitimar las decisiones, incluso cuando no es el pueblo quien directamente gobierna, sino que éste se limita a elegir a unos representantes que hacen las leyes a las que los ciudadanos se someten. Este es el caso de la democracia moderna, la que aquí nos va a interesar con particular atención, profundamente alejada del ideal clásico. (Ovejero, s.f.: 2)

Este es el concepto que Ovejero asigna a lo que llama democracia (de mercado), al referirse a la democracia hegemónica moderna. Dicha democracia responde al planteamiento de Schumpeter, como un “sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1942: 343), en el cual los elegidos por el voto popular en elecciones competitivas son los que toman las decisiones. A esta teoría, que se le conoce como democracia competitiva, asume justamente el modelo de instrumentación similar al mercado. Para Schumpeter (1942: 368-376), esta democracia debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Idoneidad del material humano, de los que son parte de los partidos políticos, del gobierno elegido, tanto en las capacidades que requieren, como en su carácter moral.
- 2) Dominio efectivo en la construcción de la agenda, elegir a los que puedan brindar soluciones.
- 3) Burocracia eficiente, personas con capacidad para ejecutar las decisiones emanadas de quienes deciden (gobierno).
- 4) Autodisciplina democrática, que consiste en que los diversos actores permitan gobernar a los elegidos, sin pretender derrocar al gobierno o rechazarlo cada vez que sea posible, que incluye a los electores, pues ellos no están llamados a intervenir en los procesos de gobierno.

Dicho proceso implica esa competencia para elegir representantes y que legitiman la democracia representativa, como la forma de gobierno que criticó Ovejero. A la vez, que tiene continuidad con algunos aspectos planteados por Max Weber, como la burocracia eficiente y la diferenciación entre los políticos elegidos, que son los que toman las decisiones y los que las implantan, que son los funcionarios técnicos. Este modelo, es el que inaugura una forma de democracia que se le conoce también como mínima, y que es de carácter instrumental y procedimental. No es más que un instrumento y procedimiento de elección de gobernantes, de las reglas para que estos ejerzan sus funciones sin problemas ni obstáculos y de la legitimidad de sus decisiones. Es un modelo de democracia elitista competitiva que, a su vez, se ha

convertido en hegemónico y es el que la mayoría considera democracia actualmente, y a partir de la cual, con sus complementos y variaciones posteriores, se acepta como un régimen democrático.

Cabe mencionar que Schumpeter, no sólo se aleja de la concepción griega de la democracia, sino también de “la democracia representativa y el autogobierno, que proponían Locke y Rousseau, y de la democracia del autodesarrollo de John Stuart Mill” (Macpherson, 1976, citado por Vergara, 1999: 209). Asimismo, el autor considera a la democracia como un procedimiento de elección de gobiernos y medio para tomar decisiones, sin la participación de los ciudadanos, a quienes cree que “carecen de las condiciones de autodisciplina y reflexividad necesarias para la actividad política permanente y, consiguientemente, la limita sólo a los actos electorales” (Vergara, 1999: 209), de este modo se considera la minusvalía política de los electores.

Esta democracia es pluralista, porque necesita de diversidad de ofertas políticas y de competitiva, en tanto los actores políticos como los empresarios buscan ganar los votos de los clientes (votantes) y se busca lograr el equilibrio entre las ofertas y las demandas políticas (Schumpeter, 1942), en síntesis, es un real mercado político. En palabras de Vergara (1999), quienes continúan esta democracia, la denominan poliarquías, “un sistema intermedio entre la democracia directa de los griegos, gobierno de todo los ciudadanos, y un sistema de concentración del poder en un centro único” (Vergara, 1999: 209). También, define a la poliarquía, como “el gobierno de los lobbies, de un conjunto de grupos de poder dirigidos por elites diversas estatales y privadas, el cual admite la incorporación de nuevos actores (Lindblom, 1965, citado por Vergara, 1999, 209).

En esa misma perspectiva, otra obra sustancial desarrollada en el contexto de la democracia actual, es la teoría de Dahl, para quien la democracia se levanta sobre cuatro principios: 1) el de la igualdad intrínseca, 2) el de la consideración equitativa de los intereses, 3) la presunción de autonomía personal, y 4) el principio categórico de igualdad (Dahl, 1956). Principios que para ser operados necesitan cumplir ciertos requisitos, que son posibles de realizar; sin embargo, que en la práctica se alejarían de lo que en el concepto de los griegos era el bien común, porque esta democracia

estaría mediada por los grupos de interés, y también posible de ser anulada por procesos de corrupción, sobre lo cual no se equivocó, pues son dos de los principales factores que impiden una realización plena del proceso democrático.

Dahl, en sus primeros estudios, establece los siguientes requisitos: 1) todo individuo debe poder expresar sus preferencias de manera libre, 2) el peso atribuido a la elección individual de cada sujeto debe ser idéntico, lo que no es realmente posible, 3) la alternativa con mayoría de votos será la ganadora, 4) los individuos pueden someter a votación sus preferencias individuales, 5) todos deben poseer igual información sobre las alternativas en juego, 6) las alternativas con mayor número de votos desplazan a las de menor número y 7) las decisiones de los que resulten elegidos son obligatorias para todos, pues todos estarían de acuerdo con las reglas de juego (Dahl, 1956). En sus posteriores estudios, los requisitos los sintetiza en cinco: a) participación efectiva, b) igualdad de votos en la etapa decisoria, c) alcanzar una comprensión ilustrada, d) control de la agenda por parte de los ciudadanos y e) la inclusión de todos los adultos (Dahl, s.f.: 48). Estos requisitos y principios, son aplicables o deberían serlo, según el autor, por todo tipo de organizaciones para hacer posible la democracia y el pluralismo democrático (Dahl, 2008).

En este proceso, para Dahl los logros y fallas de la democracia son responsabilidad de todas las organizaciones, lo que tiene sentido, pues es la sociedad la que produce o no a la democracia, así como también es la sociedad quien la fortalece o la debilita, sobre todo si se habla de democracia, cuya soberanía está y debe estar en el pueblo, es decir, en los ciudadanos, quienes deben ser portadores y sujetos del poder político, y por tanto, no solo electores, sino que en cierta forma son decisores.

Además, si la primera democracia, en la antigüedad, podía reducirse a la ciudad-Estado y, por tanto, a la soberanía ciudadana en la Asamblea y ejercer la democracia directa; al establecerse la asociación política en el Estado-nación en el siglo XVIII, se suceden transformaciones, porque es imposible tomar decisiones en la Asamblea, especialmente en los asuntos del país, por tanto, emerge victoriosa la democracia representativa. Probablemente, se hubiese podido construir formas intermedias de participación, pero en los procesos revolucionarios, fueron los vencedores quienes

decidieron cómo serían los procedimientos, quienes participarían y cómo y cuándo lo harían. Este proceso se desarrolla y fortalece después de la Segunda Guerra Mundial, en el que aparecen críticas a esta democracia liberal o socialdemócrata.

Desde el siglo XVIII, por más de doscientos años, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial esta democracia es de élites. Los ciudadanos eran adultos, que cumplían ciertas condiciones, que más que derechos eran privilegios. Era el gobierno de una minoría adulta, pues “hasta hace muy poco, la mayor parte de las asociaciones democráticas limitaban el derecho de participar del gobierno, a una minoría de la población adulta –de hecho, a veces, a una minoría muy escasa-. (Dahl, 2004: 13). La extensión de la participación a todos los adultos, es una conquista del siglo XX, proceso que comienza a principios de este siglo, pero termina después de los años cincuenta.

El pensamiento de Dahl, evoluciona en un sentido interesante, que incluye aspectos socioeconómicos mínimos para la democracia; sin embargo, en la perspectiva latinoamericana, se obvian estas características. En el planteamiento de Dahl: a) la participación efectiva se refiere a tener oportunidades iguales y efectivas para que cada ciudadano se pueda dar a conocer sus puntos de vista sobre la política a los otros miembros de la comunidad (Dahl, s.f.: 47); b) la igualdad de voto, pues todo ciudadano debe tener igual y efectiva oportunidad de votar, y que todos los votos deben ser contados como iguales; c) comprensión ilustrada, que se refiere a tener oportunidades iguales y efectivas en informarse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles (Dahl, s.f.: 48), en términos electorales en informarse sobre los planes de gobierno y sus consecuencias, lo cual en América Latina, como en el caso de las políticas públicas, no se cumple realmente.

Del mismo modo, puede decirse que se violenta el principio de informarse, cuando institucional y sistemáticamente se desinforma, afectando los resultados y eliminando la competencia electoral, así como cuando se controla la agenda pública, a pesar de que se supone que los ciudadanos miembros de la comunidad política deben tener la “oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo hacen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda”, de tal manera que “los tres criterios anteriores no se cierran

nunca”, pues las políticas públicas están siempre abiertas a cambios que introducen sus miembros, si así lo deciden ellos; y, finalmente, la inclusión de todos los adultos, y la mayoría, que son residentes permanentes, debe tener plenos derechos de ciudadanía, que se mencionan en los criterios anteriores, pues los otros son iguales políticos, por lo que no deben ser excluidos, para hablar de democracia (*ibíd.*: 48).

Lo anterior, lleva a plantear al propio Dahl (s.f.: 49), que si “se incumplen cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente. Por ejemplo, si a algunos miembros se les dan mayores oportunidades que a otros para expresar sus puntos de vista...”, unos tendrían mayores oportunidades, que otros, para decidir sobre la política y las políticas. Por ello para el propio autor, para evitar esto, está el criterio de participación efectiva (*ibíd.*: 49).

Por tanto, la participación es un criterio presente en el modelo de Dahl, el cual, es retomado en el modelo mínimo de O’Donell (1991), sobre la democracia, pero que el liberalismo real ha obviado intencionalmente. Sin embargo, el propio autor considera que no se cumplen plenamente en las democracias reales ninguno de ellos, a la vez de que usa el término de gobiernos populares a los que reconoce ser democráticos en otros aspectos, aunque no en el sufragio debido a la exclusión de una parte importante de la población o bien a la exclusión en otras formas de participación, en este caso, es ambiguo, pero entiéndase que se refiere a regímenes populares representativos, como Cuba, por ejemplo.

Asimismo, Dahl aborda el tema de por qué resulta importante la democracia, resaltando tanto elementos políticos, como sociales y económicos: “evita los gobiernos tiránicos, crueles y depravados” (Dahl, s.f.: 57), aunque esto en términos de la democracia que el autor plantea es una falacia, pues en la historia se han presentado casos de tiranía y depravación en gobiernos que cumplen las condiciones mínimas y, desde la perspectiva de Dahl, podrían ser llamados solamente democracias tiránicas, pero no dictaduras, como las de Fujimori en Perú y las de Uribe en Colombia. De allí que su ambigüedad resulte un arca de Noé para los animales políticos de corte democrático liberal.

Las democracias garantizan una cantidad de derechos fundamentales, entre ellos: “derechos de participación (ser elegidos), libre opinión sobre asuntos políticos; sobre la igualdad del voto, derecho a votar, derecho a la información sobre las alternativas políticas, participar en la decisión de lo que va en la agenda pública, y estos derechos deben ser efectivos, no solamente reconocidos en la ley, por lo que si no se viven en la práctica, el sistema político no es democrático, y la ‘democracia’ es simplemente un adorno, una mera fachada para un gobierno no democrático y en el mejor de los casos, si hay posibilidades de hablar con libertad y realismo, pero no hay derechos efectivos, entonces se vive una transición a la democracia, pero no una democracia” (Dahl, s.f.: 60); un criterio cambiado por O’Donnell (1998), al analizar las transiciones y denominar democracias a regímenes que estaban en transición hacia ella, pero aún no lo eran.

La democracia asegura un mayor ámbito de libertad personal que cualquiera otra alternativa, que va desde la libertad de opinión hasta la libertad personal en la vida cotidiana, garantizado por el Estado (Dahl, s.f.: 62), por tanto, el mundo de las relaciones sociales debe verse favorecido por la democracia y el estado de derecho que establece.

“La democracia ayuda a las personas a proteger sus intereses personales” (Dahl, s.f.: 63), que es un poco la extensión del anterior. El autor supone que “la democracia garantiza la libertad de elección, de elegir el tipo de vida como cada ciudadano desea, de acuerdo con sus fines, gustos, valores, compromisos, creencia; así como la garantía de acceder a bienes: salud, amor, alimentos, seguridad, respeto, familia, trabajo satisfactorio, ocio, etc.”. En este sentido, en los países latinoamericanos en los que estas cosas no son realmente garantizadas, podríamos señalar que no son democracias. De este modo, estos aspectos sociales de la democracia liberal son ignorados por lo que se denomina “democracia” en América Latina. Este resultado de la democracia nos lleva otra vez a la participación. Para Dahl (s.f.: 64):

[...] del gobierno, y de aquellos que influyen y controlan el gobierno, únicamente si pueden participar plenamente en la determinación de la conducta del gobierno. Por tanto, concluye, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte en el poder soberano del Estado, esto es, un gobierno democrático.

Aunque el autor reconoce que “no garantiza con certeza de que sus intereses serán adecuadamente protegidos; pero [...] ¡mejor será la inclusión que la exclusión! (*ibíd.*: 64). Esta ambigüedad, otra vez nos lleva a servir de base para la exclusión de estos aspectos socioeconómicos de los modelos reales del liberalismo. Sin embargo, queda claro, que la democracia debe garantizar estos intereses y acceso a estos bienes, lo cual, en los países latinoamericanos es un asunto pendiente.

“Solo el gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo leyes de su propia elección” (*ibíd.*: 64). Este hecho, es un ideal en las democracias actuales; sin embargo, otra vez tienen que ver con la participación (*ibíd.*: 65-66): “consultiva, con puntos de vista de la ciudadanía, antes de que la ley se promulgue; deliberativa, en la discusión, negociación y acuerdos, para llegar a una ley que todos (o en su mayoría) acepten y queden satisfechos, de este modo se ejercita su capacidad de autodeterminación”, que es lo que debe ser sustancial, por ello la participación en estos procesos deben ser autónoma. Los controles sinópticos y panópticos, en estos procesos, no buscarían democratizar, sino legitimar un gobierno o política. Lo ideal, aquí es que se aspira a la plenitud, la realidad es que los Estados garanticen estos espacios en todos los casos en los que sea posible hacerlo, y que la ley no sirva para favorecer a un grupo con desmedro de la mayoría, sino con fines de inclusión de todos.

“La democracia promueve el desarrollo humano plenamente en cualquier alternativa factible” (Habermas, s.f.: 67), planteada como una posibilidad, no como una realidad probada, aunque parte de una concepción individualista del desarrollo humano. Sin embargo, lo rescatable de lo planteado por Habermas es que el desarrollo personal debe estar articulado a derechos y obligaciones, y que este desarrollo alcanzado es necesario para la propia democracia. En términos de Dahl (s.f.: 68), “los ciudadanos deberían poseer la habilidad de entrar con otros en discusiones libres y abiertas sobre los problemas que han de afrontar conjuntamente”.

Asimismo, Dahl (s.f.:70) considera que el desarrollo humano depende de algún modo de “la naturaleza del sistema político en el que viven” y que “sólo los sistemas políticos democráticos proporcionan las condiciones bajo las que pueden desarrollarse

plenamente...”, aunque considera que “un gobierno democrático no constituye una condición suficiente para asegurar que las personas vayan a desarrollar estas cualidades, pero es esencial para ello”.

También, vincula la prosperidad con la democracia, y la democracia con la economía (*ibíd.*: 70-71), lo cual es ya un criterio ideológico, pues no hay estudios que puedan probar esto y la prosperidad económica de las democracias del siglo XIX y XX, tendrían otras explicaciones, más que ser un resultado de la democracia, o al menos no serían el único factor. La prosperidad de China, por ejemplo, contradice esta tesis de Dahl. En el caso de México, un amplio estudio de Somuano (2011), prueba que no hay relación entre los procesos de democracia electoral con el desarrollo o el mejoramiento de la economía, ni que el mejoramiento de esta pueda hacer más democráticas a las personas, por tanto, esto queda aún en el ámbito de la especulación y de la ideología.

En la concepción de democracia planteada por Sartori y Bobbio, se aportan también elementos para caracterizar la democracia liberal, así como el papel de la participación en ella, pero siguen el parámetro de lo procedimental y de la democracia mínima. Sartori (2003) identifica la democracia con el sistema liberal democrático, que en términos estrictos, sería la de un sistema liberal representativo o una república liberal representativa. Los problemas que busca resolver serían: legitimidad, el sistema poder y el ejercicio del poder, y la democracia ideal democrática (Sartori, s.f.: 118).

La legitimidad es en tanto el poder deriva del demos (pueblo), pues los ciudadanos aceptan el poder de los que gobiernan con su voto, el que consideran es condicionado y que puede ser revocado, lo que en su concepción designa al pueblo como titular del poder. En relación con el ejercicio del poder, en un Estado nación, sólo puede ser del poder de representación, por tanto, la democracia es representativa, aun cuando incluya referéndum e iniciativa legislativa; para concluir, que la democracia solo es una utopía, pues en la práctica no se realiza como es el ideal (Sartori, s.f.: 118; Sartori, 2003: 18).

Las democracias, por tanto, no son sólo la sombra del ideal, sino que también son sistemas normativos. Para sintetizar, según Sartori, la democracia es la representativa liberal y es fundamentalmente política, de la cual derivan lo que se conoce como democracia social o democracia económica (Sartori, 2003: 19-21), que no son más que formas de organización y participación en los espacios sociales y económicos, que serían más bien procesos de democratización social y económica. Otro tipo de participación en el planteamiento de Sartori no existe.

En términos políticos el voto es la forma de participar, aunque Sartori considera que el ciudadano participa de manera constante a través de un control a sus representantes por el “principio de las reacciones previstas”, (Sartori, s.f.: 132), pues “las reacciones predecibles de sus electores sobre lo que hará” controlan el actuar político de los elegidos, lo cual, en los regímenes neoliberales actuales ya no importa, pues las reacciones ciudadanas se criminalizan y combaten, o simplemente se ignoran, para que luego, por el principio de las reacciones de esperanza, los políticos las usen mediante la manipulación de las emociones para volver a captar el voto, para lo que la construcción mediática del futuro y de los candidatos hacen nulo el principio de las reacciones predecibles, por lo cual, a su vez, ha dado lugar a regímenes oligárquicos en los que los políticos satisfacen principalmente sus intereses personales y económicos, así como de las clases de poder que los financian o corrompen, muriendo de esta forma las democracias modernas.

En términos generales, la perspectiva de Sartori con respecto a la democracia resulta ambigua, además de carecer de la problemática para establecer su existencia, y al mismo tiempo, determina sus grados. La participación, además del voto, es el referéndum y la iniciativa legislativa, pero esta no la define, ya que puede no existir y ser democracia. En tal sentido, bastaría con que existan autoridades designadas en elecciones, para poder hablar de la existencia de democracia, lo demás, es cuestión de grados (Sartori, s.f.: 148-149; Sartori, 2003). En esta perspectiva, nos quedamos en una democracia de procedimientos, que aspira a llegar al ideal.

Por su parte Bobbio (1984: 14) al referirse a la democracia, señala “que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autoritario, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos”. Esta, se define “en principio en términos del ejercicio del derecho al voto, lo que no signifique que voten todos”, “cuya regla fundamental [...] es la de la mayoría” y que “es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra” (Bobbio, 1986: 15). Para el autor la democracia de los modernos es representativa, cuya diferencia con la democracia de los antiguos es que su elección no tiene representación vinculante con la de los electores (Bobbio, 1986: 18-19). El mandato no es imperativo al menos en la ley, dado que históricamente responde a intereses particulares de alguna forma.

Asimismo, la democracia, para Bobbio, implica elecciones reales y transparentes, en las que los ciudadanos pueden elegir entre alternativas definidas y diferentes, y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra; considerando que es más democrático mientras más personas participen directa o indirectamente en la toma de decisiones, con reglas que facilitan la participación más amplia de los interesados, sin llegar a la participación total, lo cual hace peligrar la democracia; en esta perspectiva las formas de democracia directa, como figura suplementaria, la consideran válidas, pero no como su reemplazo (*ibíd.*: 12, 32-49: 2002: 39-40).

En otras palabras, es necesaria mayor participación, pero dentro de los límites establecidos, que no signifiquen la anulación de los poderes representativos. Desde esta perspectiva, la participación sería mínima, pero no una amenaza a la representación. En otro de sus textos Bobbio habla de la democracia como un “conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y el mínimo de violencia”, aceptando, que “es la definición mínima de democracia sobre la que podemos ponernos de acuerdo [...] Precisamente porque es mínima, realista. Una vía, un método” (Bobbio, 2003: 459).

Estos modelos, que responden a una democracia mínima y procedimental, en los países latinoamericanos es la hegemónica. Dicha democracia, tiene por fin ser un método o forma de gobierno, más que un estilo de vida. Dahl se atreve a plantear una democracia real con mayores alcances, que signifique también un estilo de vida, y Bobbio se interna en el asunto de la democratización de la sociedad, de inclusión y de respeto de los derechos humanos; sin embargo, no abandona su conceptualización y límites liberales que considera inherentes a la democracia misma.

De acuerdo con los referidos autores, se puede concluir que la democracia se sintetiza en: elecciones libres, limpias e imparciales; libertad de asociación; derecho al voto; derecho a ser elegido a un cargo público y de competir por votos; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; que los gobernantes sean elegidos mediante el voto de todos los adultos o de la mayoría de ellos; es decir, igualdad ante la ley y de oportunidades o de trato. Como se observa, en ninguno de los casos se hace referencia a más reglas que el ejercicio de derechos políticos y civiles de los que dependen el real ejercicio de los derechos políticos de elegir y ser elegidos.

La participación más allá de los parámetros “democráticos” establecidos, no es considerada una opción, con excepción del voto y las instituciones de la llamada “democracia directa”. Bobbio (1986) las resume sólo en tres: sufragio universal, igualdad del voto y el principio de la mayoría, cuyos valores últimos son la libertad y la igualdad política (Bobbio, 1990). En este punto coinciden todos; sin embargo, Schumpeter y Dahl agregarían la competencia por votos y que ésta sea garantizada, además del derecho a ser elegidos, a las libertades de libre asociación y expresión.

Esta concepción que no es posible en otro tipo de democracia del pensamiento liberal, circunscribe a la democracia como régimen a una sola opción posible: el modelo liberal, el cual se pretende establecer como único e inigualable, dejando al margen la posibilidad de otras formas de democracia. De ahí que otras formas de participación aparte del voto y la democracia directa, sean vistas como amenaza o peligro. En ese sentido, la participación no vinculada con estos mecanismos políticos, muchas veces no es valorada como potencial político o se le pone límites.

2.2. Democracia directa y democracia participativa

La democracia directa se refiere a aquella en que “[...] el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Sartori, 1988: 41). Es la de una relación cara a cara, lo que es más propio de una comunidad pequeña o de grupos pequeños que toman decisiones, sobre una política pública que los afecta.

Cuando se habla de sistema político democrático, la definición debe considerar tanto a la democracia directa, como a la representativa y oponerse al sistema político contrario: el autoritarismo (Lizcano, 2009: 110). Esto incluye todas las formas posibles de participación política, y son más incluyentes que excluyentes. Lizcano (2009), considera a una más, la denominada “democracia participativa”, diferenciándose de Bobbio (1986) y Sartori (2003) ya que ambos incluyen la participativa dentro de la representativa, en tanto no se elimina la representación, sino aparece como suplementaria.

Para Lizcano (2009), la democracia directa, tiene una diferencia de grado con la representativa. Según el autor, en esta democracia directa, la toma de decisiones de todos los ciudadanos o comunidad, es mayor que en la democracia representativa y el control sobre los representantes es alto por parte de la comunidad. Además, en la democracia directa las decisiones se toman de manera natural por los ciudadanos, quienes controlan la agenda. A un régimen intermedio, híbrido, que tiene como mecanismos la representación y la participación de ciudadanos, más allá del voto, de manera frecuente, se le denomina democracia participativa.

Lizcano, cita el caso de Suiza como el ejemplo actual de democracia participativa. Así, pueden existir democracias locales participativas, por ser más pequeñas, y regímenes híbridos en el ámbito nacional, con éxito, como el caso Suizo (Lizcano, 2009). Esto contradice la posición de Sartori y Bobbio, que conciben la democracia directa como prácticamente improbable en la actualidad y como amenaza al sistema democrático. Asimismo, frente a la crisis del sistema representativo son importantes los procesos participativos democráticos.

Para América Latina, y en particular, en México, una democracia participativa sería un camino significativo para mejorar democráticamente, pues iniciar un tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa evitaría los peligros autoritarios. Para Lizcano (2009), “las experiencias de democracia participativa pueden ser mucho más estables que los regímenes intermedios entre democracia y dictadura”. De hecho, la democracia social de la que habló Tocqueville (1987) al referirse a Estados Unidos, eran procesos de democracia participativa a nivel local, que Sartori (2003) minimiza al reducirla a un resultado de democracia política, cuando es posible que sea la base que dio origen a la democracia norteamericana.

Para abordar este tipo de democracia, como la participación ciudadana, es importante caracterizar los elementos inherentes a la participación, para lo cual se considera que “participación es tomar parte en persona, de manera activa, que es lo verdaderamente mío, decidido y buscado libremente por mí. No es, por tanto, ‘formar parte’ de modo inerte, ni es ‘estar obligado’ a formar parte. Participación es ponerse en movimiento (por uno mismo), no ‘ser puesto en movimiento’ por terceros (movilización)” (Sartori, 2008, citado en Lizcano, 2009: 124). Por tanto, es la participación autónoma, que implica ejercer derechos políticos y civiles que llevan a disensos, conflictos, deliberación y competencia política, sin ser conducidos, manipulados o pagados por otros (Cfr. Lizcano, 2009: 125). Sin embargo, participar como movilización es una forma de participación no democrática, que son usadas habitualmente en México y América Latina.

Con esta clasificación general de democracia representativa, directa y participativa, se observarán las distintas formas de participación ciudadana en la Ciudad de México, buscando determinar si desemboca en un proceso de democratización o legitimación.

2.3. Democracias alternativas y participación ciudadana

La democracia fue una aspiración en el siglo XX que ocupó un espacio en el debate académico y en la propuesta política. Desde la democracia minimalista, como las propuestas que demandan participación, cuestionadas por Sartori (2003) y Bobbio (1986), finalmente terminan con el paso de reconocer a la democracia como una forma

ideal de gobierno para los países, sobre todo occidentales. Sin embargo, el modelo que devino en hegemónico se quedó en una caricatura de democracia, que se limita al procedimentalismo electoral (Schumpeter, 1942), que luego se extiende a América Latina y que legitima a la oligarquía (O'Donnell *et al* 1998). En este modelo “se eliminan las formas de participación y de soberanía ampliadas” (De Sousa, 2004: 9). Posteriormente, ante los problemas socioeconómicos no resueltos en los países no desarrollados y la tendencia a la “propensión distributiva” de la socialdemocracia, se plantean modelos alternativos como la democracia popular, la democracia participativa, o democracia desarrollista (De Sousa, 2004: 10).

La implantación del modelo mínimo de democracia en América Latina, que resalta O'Donnell (1986), termina llamando democracia a los procesos electorales de los que emergen gobiernos representativos liberales (Franco, 1998), quienes dejan de lado los aspectos económicos y sociales de la democracia, para solamente retomar la democracia política, y consolidan en poco tiempo la convicción que se arriba a regímenes democráticos.

Bajo esta concepción, como ya se señaló anteriormente, se considera que los ciudadanos son apáticos e incapaces de tener interés político (Schumpeter, 1942) y la democracia termina siendo un proceso o método electoral para elegir gobernantes (Schumpeter, 1942, Sartori; 2003; Bobbio, 1986), la reducción del pluralismo a la presencia y competencia de diversos partidos políticos y élites que buscan el poder (Bobbio, 1986; Dahl, 1991; Sartori, 2001), la que en palabras de De Sousa (2004: 12) denomina “democracia de baja intensidad” que “ha sido incapaz de enfrentar adecuadamente el problema de la calidad” y “que su extensión ha traído consigo una enorme degradación de las prácticas democráticas”.

Esta democracia mínima, se construyó y se difundió como la única real y posible, visibilizando a otros tipos de democracia, como las de carácter local y las participativas (Lizcano, 2009).

En esta misma tendencia de análisis De Sousa (2004: 12), identifica:

[...] una triple crisis respecto de la explicación democrática tradicional: hay, en primer lugar, una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática (Moore, 1966); hay, en segundo lugar, una crisis de la explicación homogeneizante sobre la forma de la democracia que emergió como resultado de los debates del período de entreguerras (Schumpeter, 1942); y hay, en tercer lugar, una nueva propensión a examinar la democracia local y la posibilidad de diversas variantes dentro de los Estados nacionales, a partir de la recuperación de tradiciones participativas no visibilizadas en el proceso de construcción de identidades nacionales homogéneas (Anderson, 1991).

Esto como resultado de la simplificación democrática y la transformación que se hace para eliminar a los ciudadanos de la toma de decisiones por considerarlos incompetentes para hacerlo y construir la democracia como procedimiento para elegir gobiernos (Schumpeter, 1942; De Sousa, 2004), dándoles a ellos la única posibilidad para tomar decisiones (Bobbio, 1986; Sartori, 2003). En este proceso, no se considera la participación, sin explicar claramente por qué quedan fuera formas de ampliación democrática (De Sousa, 2004).

Finalmente, el papel del control sobre la política que antes lo hacía la ciudadanía, queda fuera de la preparación de los ciudadanos y por tanto, deben hacerlo los especialistas o técnicos (Bobbio, 1986: 33-349), excluyendo a los ciudadanos de las decisiones. La participación en este proceso minimalista, se otorga como posible a nivel local, así Dahl (1998: 110) afirma: “cuanto menor sea una unidad democrática, mayor será el potencial para la participación ciudadana y así, será menor para los ciudadanos la necesidad de delegar las decisiones de gobierno en sus representantes”.

Desde finales de los años sesenta y en los setenta renacen estos modelos alternativos al modelo competitivo liberal de democracia, los que hacen converger procedimientos representativos y participativos (Held, 1987), y no se pretenden contrapuestos al modelo liberal, sino como modelos para proponer respuestas a los problemas democráticos en las sociedades de mercado contemporáneas (*ibíd.*: 1987: 306-307). Son tendencias críticas no solo contra la democracia liberal, sino también contra el socialismo real de ese momento, y su exigencia principal es la participación.

La palabra 'participación' se incorporó al vocabulario político cotidiano, (...) con las demandas de apertura de nuevas áreas de participación, (...) y (de) la realización práctica de derechos de participación establecidos en los discursos" (Pateman, 1970: 1, citado en Vergara, 2005: 76). Vergara (2005: 76) señala algunos de los autores que desarrollan modelos en los ochentas: "Peter Bachrach, Maurice Duverger, Jürgen Habermas, Crawford Macpherson, Carole Pateman, Nicos Poulantzas" y Cornelius Castoriadis, por mencionar algunos. No necesariamente son posiciones extremas, varios de ellos son liberales con excepción de Poulantzas, Habermas y Cornelius. A partir de los noventas tenemos a David Held, Nolbert Bilbeny, Adela Cortina, Charles Taylor, entre otros.

De tal forma se va gestando una concepción cada vez más crítica a esta democracia predominante. Se desarrolla una concepción como forma de vida y de mejoramiento de la convivencia humana, de la organización social y entre los ciudadanos y el Estado en una comunidad política, que busca transformar y mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas (Castoriadis, 1986; Lefort, 1986; Borón, 1994; Franco, 1998; Nun, 2000; Barber, 2004; De Sousa, 2004; Dussel, 2007; Touraine, 2000).

A continuación se abordan algunos aportes que consideramos significativas para aproximarnos a la comprensión del espacio latinoamericano y en particular de México. Por razones de espacio, no se trata a todos.

Democracia y participación según Jürgen Habermas

"Jürgen Habermas es uno de los autores más destacados de la corriente democrática participativa, tanto por su relevante crítica a las teorías elitistas de Weber y Luhmann, como por sus propuestas posteriores" (Vergara, 2005: 77). El planteamiento habermasiano se basa en la racionalidad en relación con los fines, a la que define como "disposición de los sujetos capaces de lenguaje y acción para adquirir y utilizar conocimiento falible" (Habermas, 1985: 373).

Su planteamiento es complejo, por lo cual sólo se resaltaré que, para él, la comunicación racional es la base de la participación y por tanto de la democracia. La participación para ser tal, se puede decir que necesita del conocimiento, y este solo puede tener lugar a través de la comunicación.

En este proceso el sujeto y la intersubjetividad cobran sentido y tratan la democracia en términos de comunicación racional, a través de la acción comunicativa. Para lograrlo incluye el reconocimiento y el respeto del otro, así como de la igualdad con los demás, como sujetos que interactúan mediante la comunicación, para posicionar los intereses en la agenda pública, pero sin imponer las propuestas u opiniones, sino bajo un diálogo racional en el que gana el mejor argumento. Esto sin duda puede parecer utópico; sin embargo, es una posición opuesta a la schumperiana que no cree posible que los ciudadanos puedan dialogar racionalmente sobre asuntos públicos y de gobierno.

La lógica del planteamiento de Habermas es que la acción comunicativa de los que participan “no se orienta primariamente al propio éxito; antes persigue sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación. [...] los planes de acción de los actores implicados no se coordinan a través del cálculo egocéntrico de resultados, sino mediante actos de entendimiento” (Habermas, 1999: 367). La acción comunicativa llevaría a deliberar y llegar a acuerdos a través de este proceso comunicativo y no sería por imposición, ni por una lógica instrumental ni estratégica. Por tanto, sólo es válido si los acuerdos a que se llegan son resultado de una interacción voluntaria y autónoma de los participantes.

Para Óscar Mejía Quintana (1997: 42) la democracia deliberativa es “un modelo de democracia radical alternativo al liberal y al comunitarista”, pues “la razón pública no es ejercida por el Estado, sino por la esfera de la opinión pública que configura el conjunto de ciudadanos y sujetos colectivos libres e iguales de una sociedad”. No son las élites políticas ni la tecnocracia, sino los ciudadanos y sus colectivos los capaces de participar y decidir, expresada en la opinión pública de los ciudadanos como central (Habermas, 1996: 304).

Este proceso, reside en una ciudadanía colectivamente activa y la interacción entre los procesos de deliberación institucionalizada como los formales, que dan origen a una opinión ciudadana, que determina la agenda (*ibíd.*: 300), y que involucra a una sociedad civil “compuesta por esas asociaciones, organizaciones y movimientos que emergen más o menos espontáneamente y, estando atentos a la resonancia de los problemas sociales en las esferas de la vida privada, destilan y transmiten esas reacciones de una manera amplificadas en la esfera pública” (*ibíd.*: 367), la que influye en la esfera política a través de los partidos políticos y las elecciones generales (*ibíd.*: 373).

Esto conlleva al planteamiento central, el cual se retoma como parte del cimiento teórico de la presente investigación, a saber que la democracia se legitima en la participación (de los ciudadanos) y en la toma de decisiones, por lo que debe promoverse y garantizarse su deliberación en estos procesos decisorios (*ibíd.*: 383). De este modo, la participación deliberativa es fundamental para la democracia, un hecho que lo retoman también De Sousa, Bilbeny y Dussel.

De acuerdo con Habermas, desde una perspectiva teórica con respecto a la democracia, se precisa de los siguientes aspectos: a) la democracia necesita de la legitimidad por parte de sus ciudadanos, b) la deliberación de los ciudadanos y su participación por este medio en la esfera pública y en la toma de decisiones, c) no solamente deben decidir los tecnócratas, d) la participación da legitimidad al régimen, e) se toman o deben tomar decisiones políticas participativas, e) ampliar la participación social y política institucionalmente, f) la realización del autogobierno como parte de la voluntad popular, como procedimiento y en el marco del estado de derecho democrático, g) la dimensión normativa debe provenir de la sociedad civil, no de las burocracias ni de las élites políticas (Cfr. Vergara: 86-87), h) la acción comunicativa como procedimiento de participación debe basarse en las siguientes condiciones universales: 1) entendimiento, 2) verdad, c) veracidad y, d) corrección o rectitud (Domínguez, 2013: 312). Esto implica una ética pública y ciudadana.

En este proceso, la realización plena de la democracia, estaría en el ejercicio de los derechos políticos, cuyo campo de acción principal sería la esfera pública, mediante la acción comunicativa democrática, o democracia deliberativa. Así, no solamente se participa con fines instrumentales egoístas o estratégicos, sino comunicativos, cuyo fin es llegar a acuerdos, rechazando la finalidad del individuo hedonista del liberalismo, rescatando la importancia de llegar a acuerdos colectivos y a la comunidad política, así como al entendimiento del individuo en tanto miembro de dicha comunidad, no como un individuo sólo con valor en sí mismo.

La democracia deliberativa de Habermas, implica la participación del individuo en tanto miembro de una comunidad y como derecho a tomar o influir en la toma de decisiones, devolviendo a los ciudadanos comunes el reconocimiento de su capacidad de ocuparse también de las cosas y decisiones públicas, negada por la democracia liberal mínima, que sólo le asigna esa posibilidad a las élites.

Democracia y participación según Cornelius Castoriadis

Para Castoriadis, la democracia sólo puede ser directa, y la participación activa e igual para todos, que es “un proceso de autoinstitución explícita y de autointerrogación individual y colectiva” (Cisneros, s.f.: 16) y de autoorganización.

[...] la democracia sólo puede ser democracia directa; y que la democracia directa sólo puede venir como resultado de un enorme movimiento popular de la sociedad, de la gran mayoría de la sociedad. Sólo la creatividad de la sociedad puede dar respuestas que estén a la altura de un problema como éste. Pero si la sociedad no es capaz de encontrar formas de ejercicio del poder que sean verdaderamente democráticas, no habrá nada que hacer, habrá nuevamente un régimen representativo, habrá [...] la recaída en la expropiación del poder por los representantes, por los que poseen riquezas o por la gente que controla los medios de comunicación como hoy en día (Castoriadis, 2007: 74).

Asimismo, para Castoriadis (2001: 593-594) hablar de democracia es hablar de política y, por tanto, “es resultante de una creación histórico-social”. Para el autor, la democracia actual es solo un “procedimiento” y un “pseudoindividualismo contemporáneo” (*ibíd.*: 594). Sin embargo, esto no es tal, la política, como la democracia, es a la vez continuidad y ruptura, es “poner en cuestión las instituciones establecidas, es ruptura e interrogación constante, actividad viva, es la obligación de rendir cuentas y razón de los propios actos [...] y repulsa a toda ‘autoridad’ que no

rinda cuentas y razón [...]” y de rechazo también de “diferencias” y “alteridades” determinadas por las jerarquías y cuestionar el poder de estas; el cuestionamiento sobre “las buenas (o mejores) instituciones, en la medida que dependen de la actividad consciente y explícita de la colectividad”, y la pregunta sobre la justicia. “Es una tarea que presupone la igualdad de todos y trata de hacerla efectiva, y una “tarea de la transformación de las instituciones en el sentido democrático”.

Así, la democracia es “el régimen de autoinstitución explícita y lúcida, tanto como es posible, de instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva y explícita”. Una autoinstitución es un movimiento incontenible que busca una sociedad libre y justa, que es un proyecto de sociedad autónoma, que al realizarse, establecería una sociedad democrática” (*ibíd.*: 596-597).

Este tipo de política, además debe llevar a la libertad efectiva, es decir, autonomía colectiva que se realice con la autoinstitución y el autogobierno explícitos, que sólo es posible a través de la autonomía efectiva individual (*ibíd.*: 598), por tanto, la libertad individual es central y es autónoma, y no puede existir sin la autonomía colectiva.

La democracia, por ende, sólo puede ser realidad a través del procedimiento participativo en la toma de las decisiones, es decir, que “esta ‘forma’ o este ‘procedimiento caracterizan un régimen ‘democrático’” (*ibíd.*: 601-602). A la vez, es un movimiento de autoinstitución de la sociedad, es decir, un tipo de régimen (*ibíd.*: 603). “La democracia como régimen es, por tanto, al mismo tiempo, el régimen que intenta realizar, como sea posible, la autonomía individual y colectiva, y el bien común, como es concebido por la colectividad considerada” (*ibíd.*: 608).

En esta perspectiva, la democracia se construye socialmente y no es el proceso electoral, sino el autogobierno efectivo. Así, la democracia es concebida como ruptura en el desarrollo de la sociedad (Castoriadis, 1986 y 2000). Entonces:

- “La política como proyecto de autonomía: actividad colectiva [...], “es actividad autoinstituyente”, “es participable y compartible” (Castoriadis, 1997: 14), “es proyecto de autonomía individual y social” (*ibíd.*: 15).

- La democracia como necesidad de la ley y la posibilidad de cuestionarla, capacidad de deliberar la libertad y la responsabilidad” (*ibíd.*: 16).
- La sociedad propone fines comunes y obras públicas a través de la deliberación (*ibíd.*: 19).
- Autonomía social: acción individual y social creadora, experiencias de autogestión colectiva, que es autogestión y “autoorganización de las condiciones sociales e históricamente heredadas en las que se desarrolla” (Castoriadis, 2000: 33).
- Participación en el poder, que implica no sólo participar en las instituciones, sino en el “poder instituyente. Es decir, “pertenecer en régimen de igualdad con los demás, a una colectividad que se autoinstituye explícitamente” (*ibíd.*: 35).
- “Autoinstitución para participar de manera activa e igualitaria en los poderes sociales que deciden sobre los asuntos comunes” (*ibíd.*).
- “Ninguna ejecución sin participación igualitaria en la toma de decisiones. Ninguna ley sin participación igualitaria en la disposición de la ley”, son las dos leyes fundamentales de una sociedad autónoma (*ibíd.*). Todo ello es un procedimiento de recreación cultural como proceso instituyente que lleva a la creación de instituciones que permitan la transformación en dos dimensiones: autonomía individual y participación efectiva en todo poder explícito en la sociedad (Castoriadis, 1998: 78).
- Participación efectiva e igualitaria (Castoriadis, 1998 y 2001).

Democracia y participación según Boaventura De Sousa Santos

De Sousa reconoce la democracia representativa, con diferencia del planteamiento de cuestionamiento a la existencia, como de la democracia representativa teorizada por Castoriadis. Lo anterior, debido a que De Sousa plantea: democratizar la democracia y construir una democracia de alta intensidad, que amplíe el canon democrático y reconozca otras formas de democracia, dejando su pretendido modelo único. Esta democratización o democracia de alta intensidad implicaría:

- Al Estado como novísimo movimiento social, en los que se destaca la *fiscalidad participativa*, la democracia redistributiva y el ejercicio activo de la ciudadanía y la “lucha por un nuevo derecho internacional más democrático y participativo” (De Sousa, 2003^a: 298-303).

Esto implica participación en las decisiones por parte de los ciudadanos de decir en qué rubro quiere que sean usados sus impuestos y también la decisión con respecto al control del ejercicio fiscal del Estado; la redistribución democrática de los ingresos del Estado y la participación en la constitución de un nuevo derecho internacional.

- Fortalecimiento de la demodiversidad: coexistencia pacífica o conflictual de diferentes modelos y prácticas de democracia, que se pierde frente al modelo liberal como único posible, ampliación del canon democrático y ampliar la participación al espacio-tiempo regional y global (De Sousa, 2003b).
- Confinamiento de la participación a nivel local. Necesidad de ampliarlos, participar hasta lo global: “fortalecimiento de la articulación contra hegemónica entre lo local y lo global” (*ibíd.*)
- Promover la deliberación democrática para reducir el fascismo social, mediante un nuevo contrato social que amplíe la participación deliberativa al espacio-tiempo regional y global, y no se quede en lo local y nacional (De Sousa, 2003a: 292-93).
- Coexistencia y complementariedad de las democracias representativa y participativa (De Sousa, 2003b).
- Complementariedad: seguimiento a los gobiernos, procedimientos participativos y deliberación pública de los ciudadanos, no sólo de los políticos. (Boaventura, 2000: 35).
- Democratizar el conocimiento científico, la mantención y extensión de derechos sociales y económicos, establecer relaciones de autoridad compartida, participar más allá del espacio político convencional para consolidar principios de autoridad compartida, democratizar los espacios de la fábrica y la comunidad, visibilizar los grupos, luchas e ideas ignoradas e invisibilizadas, tratar temas ausentes en la

agenda pública, articular partidos y movimientos sociales, así como encontrar formas de complementariedad entre democracia participativa y democracia representativa, a lo que llama también radicalización de la democracia (Boaventura, 2003 s.f.: 1-2).

Democracia y participación según Benjamín Barber

Barber (2004) plantea la tesis de la “democracia fuerte” para referirse a la participativa y democracia blanda para la representativa. Considera una propuesta republicana que se basa en la libertad positiva y la conformación de una sociedad no de individuos egoístas, sino de ciudadanos que realizan proyectos comunes. En ella considera que se realicen:

- La participación en la toma de decisiones: acciones comunitarias, trabajo en común gobiernos comunitarios, asambleas vecinales, consejos escolares, etc.
- Autogestión vecinal, propuestas ciudadanas y presupuestos participativos.
- Ciudadanía participativa, solidaria y comprometida con su comunidad.

Democracia y participación según Enrique Dussel Ambrosini

Para Dussel (2012) la democracia representativa y la participativa pueden articularse. Como De Sousa, no niega la democracia liberal, pero sí cuestiona su pretensión de universalidad y de exclusión que termina con “la confrontación entre representación *versus* participación (Dussel, 2012: 563-564). Sin embargo, en su propuesta no son exclusivas, pero considera que “la democracia participativa tiene prioridad absoluta sobre toda “delegación” del poder, es decir, sobre la democracia representativa” (Dussel, 2013: 563).

Asimismo, Dussel aclara que es falsa la antinomia entre democracia participativa y democracia representativa, considerando que ambas pueden dar lugar a una “democracia factible y legítima (por participación y representación)” y que “contiene la superación de la política burguesa moderna (y aún del socialismo real del siglo XX, ya que en el mayor de los casos no tuvo democracia participativa ni representativa [...])” (Dussel, 2012: 564).

Este proceso democrático en Dussel (2009: 396-416) se fundamenta en los principios de igualdad, fraternidad y libertad, pero no en los de la dominación y la limitación de la democracia liberal, sino como un proceso de inclusión en la esfera del poder, del desarrollo y aplicación del principio democrático, en el reconocimiento de la igualdad en la diferencia, es decir, el “reconocimiento del otro como igual”, lo que le permite a los involucrados (hablantes) “un mismo nivel normativo de libertad, autonomía y participación” (*ibíd.*: 397-399), en un sentido de “comunidad política como comunidad de comunicación pública” (*ibíd.*: 396).

En este proceso, la democracia directa es una alternativa de liberación, pero es preciso tener en cuenta que no es para evitar la institucionalidad representativa, que se pretende desde el anarquismo de Bakunin o desde la llamada democracia “aclamatoria” de Schmitt (Dussel, 2009: 417). Esta democracia, asimismo, requiere de legitimidad que no sea solo legal, sino el reconocimiento del otro como igual, de la virtud comunitaria, de la deliberación pública, cuyos acuerdos deben ser vinculantes o a partir de los que se debe obrar legítima y democráticamente (Dussel, 2006: 420).

Todo esto implica involucramiento y participación, que para Dussel, a su vez, debe orientarse al ejercicio real de los derechos, a la liberación política, de la participación en la toma de decisiones y tomar acuerdos consensualmente, aun en lo que se refiere a la economía, cultura, la ecología, incluyendo a las minorías, que para el autor, puede realizarse a través de un modelo democrático que incluya la representación y la participación.

En esta perspectiva, para Dussel, la participación es central y se realiza en:

- La democracia participativa, sin que esta sea antagónica a la representativa, de esta forma se pueden hacer cambios profundos sin derramamiento de sangre y tener mayor legitimidad (Dussel, 2012).
- La organización del pueblo y de movimientos sociales, respetando las diferencias y creando funciones heterogéneas sin perder la unidad (Dussel, 2006: 82).
- La construcción de una praxis antihegemónica y construcción de una nueva hegemonía, una praxis de liberación y transformación (*ibíd.*: 86-89).

- El sistema político con más amplia participación, tiene más legitimidad (*ibíd.*: 116).
- La participación puede darse desde el nivel de barrio o base, comunal y municipal, pasar por el provincial o estatal, el regional, federal e internacional, y las regiones internacionales (Dussel, 2012: 574).
- Plantea una colaboración que demanda (poder participativo), una participación representativa (poder representativo que gobierna) y participación fiscalizadora (poder participativo que fiscaliza), construido desde abajo hacia arriba, lo que sería una comunidad política participativa (*ibíd.*: 575).
- En el ámbito del Estado, hay una participación que demanda una representación que gobierna y una participación que controla al gobierno (*ibíd.*: 572), como otra forma de participación. En sí, es el modelo más parecido actualmente al caso de los Estados latinoamericanos, incluyendo a México.
- “La ciudadanía activa, en América Latina, se ha transformado y ampliado como resultado del proceso democratizador, llegando a nuevos sujetos políticos antes excluidos, dando lugar una mayor radicalización, universalización y mayor participación simétrica de los ‘antiguos afectados’” (*ibíd.*: 215).
- La democracia implica el reconocimiento y participación de todos los miembros de la comunidad política considerados como iguales, libres y autónomos (Dussel, s.f.: 210).

Democracia y participación según Lechner, Carlos Franco y José Nun

Si bien, según Franco (1998) “Lechner cae en aceptar el institucionalismo procedimental como forma única para la democracia en América Latina y no un cambio social sustantivo”, del análisis de Lechner sobre la democracia se puede rescatar: concebir la política democrática a partir de las diferencias, respetando y fomentado la pluralidad al igual que la perspectiva de Arendt, produciendo una pluralidad de sujetos (Lechner, 1990: 28); la revalorización de la sociedad civil en América Latina, como espacio que crea las condiciones para la democracia (*ibíd.*: 29) y espacio de participación y de reconstrucción del tejido social (*ibíd.*: 30); y la necesidad del cambio de cultura política hacia un sistema democrático.

Empero, Franco cuestiona: 1) el pensamiento sobre la democracia política en América Latina y no materializarse en una forma de vida, 2) el procedimentalismo político-electoral, 3) el abandono de las condiciones histórico-estructurales a las que se vincula la democracia en su proceso de formación en Europa y Estados Unidos, y 4) la importación de un modelo al margen de la realidad social de nuestros países, a la vez que concluye que “la democracia es una cuestión política pendiente en América Latina” (Franco, 1998: 279). Para el autor lo que existe son sistemas liberales representativos, a la vez que resalta que los procesos democráticos en América Latina fueron contruidos en una sociedad activa en las múltiples formas de organización existentes. Lamentablemente, estos procesos se truncaron con la democracia mínima implantada, que muy pronto trajeron desencanto y cuestionamientos.

Por su parte, Nun (2000) lanza un cuestionamiento fuerte con respecto a la democracia representativa, poniendo en duda si en realidad constituye una democracia, e incluso cuestiona la participación, sobre la cual señala no puede ser democrática: “no hay nada intrínsecamente democrático en la participación misma, todo depende de quiénes y en qué condiciones participan” (Nun, 2000: 146). En esta perspectiva, la participación *per se* no hace democrático un régimen. El autor sostiene que esta democracia representativa, es un gobierno de los políticos y de la defensa de un modelo que favorece y concentra el poder económico, político e ideas en una clase en particular, las burguesías locales y extranjeras, en la que la participación del pueblo no existe y que se necesita reconstruir, tanto la democracia como el mercado desde una perspectiva diferente a la neoliberal.

La democracia según Nun, requiere no sólo de igualdad política sino también de igualdad social, pues “no hay democracia sin igualdad”, a la vez se refiere a las brechas de desigualdad entre ricos y pobres, tampoco basta que haya elecciones limpias, sino que también se precisa del respeto al derecho constitucional, que quienes votan sea gente informada, lo que no puede suceder si hay distorsión de los datos y no se gobierna para todos; cuando se presentan estas problemáticas se degenera en oligarquías (Nun, 2010), un nombre más preciso sería oligarquías representativas liberales o neoliberales.

Si los ciudadanos participan sin información no sería un sistema democrático y si sólo participan unos cuantos tampoco lo es. En tal sentido, para Nun (2000) debe haber una participación ciudadana efectiva de todos, no solamente en una elección, sino en la participación, pero no en cualquier forma de participación; en todo caso, debe ser autónoma en la toma de decisiones. Así que se “deben generar medidas que aumenten la participación ciudadana de todos, informada y autónoma” y apuesta por la compatibilidad entre democracia representativa y directa (Nun, 2000), como Dussel y De Sousa, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, a manera de conclusión, se desprende que la democracia liberal, hegemónica y mínima muestra su evolución en términos conceptuales. Para los teóricos liberales la única posible es la liberal, cuya tendencia ha sido alejarse de los postulados participativos del propio liberalismo. En los últimos 30 años, aun se han alejado del propio modelo mínimo de Dahl, para ser más una democracia en términos de Schumpeter y Bobbio, cerrando los caminos a una pluralidad de modelos y de diálogo entre ellos.

Esa falta de diálogo y correspondencia entre liberalismo económico y democracia liberal, a su vez ha llevado a mayores desigualdades de las que habla Nun, a los fascismos sociales de los que señala De Sousa, a una especie de esclavitud en la que se necesita una política de liberación como afirma Dussel, y a construir una democracia no sólo como práctica electoral, sino como estilo de vida, como procedimientos participativos, como ampliación en la toma de decisiones y como reconocimiento de otras formas de participación posibles, sin faltar al Estado de derecho, pero no conformándose a él.

Se entiende entonces que la democracia no se reduce a un método de elegir representantes, sino que es un proceso de construcción social, por lo cual existe la posibilidad de repensarse y recrearse para generar mayor inclusión e igualdad, no solo política, sino también social, económica y cultural. Asimismo, en una democracia, en la que se complementen la representativa (electoral) y la directa (participación en la toma de decisiones por los ciudadanos), puede constituirse en una forma de superación o mejoramiento de la democracia liberal representativa que actualmente

predomina. Lo anterior, es un hecho en el que hay cada vez mayor consenso, pues tanto desde la teoría como por parte de los gobiernos se intenta crear espacios participativos, a fin de involucrar a los ciudadanos y no se limite sólo a procesos electorales.

De este modo, la participación se vuelve un elemento más significativo a tener en cuenta en una sistema democrático liberal, que ante la crisis del modelo representativo y el alejamiento entre representantes y ciudadanos así como a una emergente sociedad civil más informada y participativa, aunque no es la mayoría, aún desde gobiernos y posiciones académicas liberales, se da cada vez más importancia a los procedimientos participativos, los cuales tal vez no aseguren mayor democracia como afirma Nun y Vizcaíno, pero probablemente sí generen mayor legitimidad de los gobiernos y de las propias democracias débiles, a la vez que los modelos alternativos cobran también mayor influencia en el mundo académico y político.

Tal vez, en el futuro, la participación directa, sea un mecanismo que democratice el poder y los espacios sociales, a la vez que mitigue los conflictos y permita los acuerdos, mejor aún si son de carácter racional como aspira Habermas.

En esta perspectiva, como se mencionó anteriormente, la democracia no es solo elegir representantes o que las autoridades elegidas tomen decisiones, sino también la ampliación del procedimentalismo a mecanismos de participación, es decir, de democracia directa, debidamente reglamentados e institucionalizados; y el reconocimiento de que es un proceso de construcción que se realiza mediante la participación en la sociedad, a través de la acción comunicativa e intersubjetiva, y no solamente como un método e instituciones para elegir gobernantes.

La realidad actual, nos empuja hacia el contexto mencionado en el párrafo anterior, y el liberalismo democrático se está viendo obligado a la apertura de espacios a la participación voluntaria y autónoma, abriendo las puertas a un posible proceso eficaz de formación de la ciudadanía, con cada uno de los aspectos que dicho proceso implica y de elección de representantes gubernamentales en un marco de gobernanza. Aspectos que se analizan en el siguiente capítulo.

Capítulo III. Participación ciudadana: ¿entre el discurso de la ciudadanía y la gobernanza?

3.1 Sobre la ciudadanía

La ciudadanía se refiere a los derechos, deberes y compromisos cívicos que construyen y ejercen los miembros de una comunidad política, así como a la pertenencia e identidad con ella. La ciudadanía moderna surge con los procesos revolucionarios del siglo XVIII: Revolución Francesa, independencia de los Estados Unidos, el surgimiento del capitalismo y el nacimiento de los Estados nacionales republicanos de democracia representativa; en América Latina con la independencia y formación de los Estados-nación.

Con Marshall (1949) tienen acta de nacimiento los Estados Nacionales como un proceso de desarrollo histórico, apareciendo los derechos civiles, sociales y políticos, y en la segunda mitad del siglo XIX cuando se incorporan los derechos culturales con el aporte de Taylor (1997, 2000) y Kymlicka (1996, 2006), entre otros. Asimismo, el debate en el presente siglo, como resultado de la globalización, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la migración internacional, la emergencia de las ciudades y el papel de los derechos humanos, es la discusión de su ampliación y el cuestionamiento a su vínculo a un sólo Estado-nación y, por tanto, se plantean alternativas a la ciudadanía del Estado-nación, incluyente e intercultural, global, transnacional o postnacional.

3.1.1. De Marshall a Taylor: la inclusión de los derechos culturales

Marshall (1949) plantea la aparición de los derechos políticos en el siglo XVIII, los laborales en el siglo XIX y los derechos sociales en el XX. Estos derechos, no necesariamente tienen un desarrollo lineal, aunque en el proceso de su reconocimiento histórico aparecieron sucesivamente.

A fines del siglo XX son planteados los derechos culturales como necesarios para constituir una ciudadanía plena (Taylor, 1997, 2000; Kymlicka, 1996, 2006; Bilbeny,

1997). Se resalta el valor del reconocimiento cultural, de una identidad cultural y de la lengua, como necesarios para tener igualdad de oportunidades y ante la ley, así como para garantizar el acceso a la ciudadanía. En este proceso, se plantea también la diferencia como elemento importante para la ciudadanía. Se construyen los conceptos de ciudadanía multicultural, intercultural y diferenciada, a partir de lo cual se pretenden sociedades más incluyentes y democráticas.

Para Taylor (1993, 2000) se incorporan los derechos culturales: de reconocimiento, identidad, cultura, lengua y autogobierno, en términos de su comunidad ético-política. De ahí que el comunitarismo, el multiculturalismo y el interculturalismo, son sin duda, las teorías que ponen en debate estos derechos y los que permiten la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Además, la ciudadanía moderna se funda en la filosofía del contrato social y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Vermeren, 2001: 22) y al nacimiento del Estado-nación, así como de los derechos humanos porque “los derechos civiles son, ante todo, la expresión de los derechos naturales y sagrados reconocidos por todos” (Vermeren, 2001, 23). Sin embargo, esto evoluciona, para incorporar los derechos sociales que ya comienzan a tenerse en cuenta desde 1948; para luego llegar a los derechos políticos, que se expanden y extienden a los obreros, luego a los analfabetos, posteriormente a las mujeres y finalmente a los inmigrantes, como sucede hoy en las ciudades y países receptores de inmigrantes, pero todo a través de la lucha por la pertenencia y participación en dichos espacios.

3.1.2. La ciudadanía y sus dimensiones

Para David Held (1997: 53) “si la ciudadanía implica la lucha por la pertenencia y la participación en la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en el que diferentes grupos, clases y movimientos pugnarán por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas *vis a vis* a las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política”. Esto no solamente se refiere a la pertenencia y su práctica, sino también a lo que se reconoce como tal en sentido legal. En este aspecto, se identifican las siguientes dimensiones:

- a) Formal-legal, que consiste en un conjunto de deberes y derechos constitucionales y legales, que reconocen el estatus de ciudadano. Los derechos son los civiles, políticos, sociales (Marshall, 1948, 1998), y culturales (Taylor, 1993; Kymlicka, 2006).
- b) Identitaria-simbólica, se identifica con la comunidad política y/o con la comunidad ético-cultural, en la que todos son iguales al interior de la comunidad y diferentes de otra, determinando quién está incluido y quién no. Corresponde a la identidad ciudadana; lo simbólico legitima los criterios nominales y/o identitarios que incluyen o excluyen a la ciudadanía. Esta dimensión se realiza en actos simbólicos, narrativas, rituales, todo proceso sociocultural que son la fuente de la soberanía (Giddens, 1982), como de esa pertenencia y esa igualdad en la comunidad política a la que se refiere Held (1997).

Es para Fleury (1999: 82) “un proceso cultural” que excluye a los individuos, grupos y poblaciones en una comunidad sociopolítica” o que incluye nuevos elementos de pertenencia e identidad, tradicionales, históricos, de reconocimiento cultural y pertenencia (Cortina, 2000; Kymlicka, 2006; Taylor, 1993, 1997); ya sean moralistas, narrativas discursivas o sociohistóricos (Cortina, 2000); de consumo (del mercado global), o de los derechos humanos (Soysal, 1994; Castles y Davidson, 2000).

- c) Participativa o sustantiva, que consiste en el ejercicio de los derechos y deberes en las diversas esferas de la vida social, económica, política y cultural; su realización en prácticas ciudadanas concretas (Turner, 1993); su disfrute de manera activa (Marshall y Botomore, 1998).

Esta última, con la identitaria-simbólica daría vida a lo que se denomina ciudadanía sustantiva; mientras que la formal-legal es la nominal. Así, “la ciudadanía formal se entiende como relación entre el Estado y la ciudadanía, en tanto que la ciudadanía sustantiva es la que va más allá de los confines de la política formal y la ley, para incluir la relación económica, social y política entre grupos y estructuras sociales de poder que influyen en el posicionamiento de las personas en el régimen político” (Mukhopadhyay y Singh, 2008: 6).

La ciudadanía es, por tanto, dinámica, formada y transformada por los actores sociales y el Estado, mediada por factores socioculturales, políticos, sociales y económicos, lo cual afecta su práctica, que puede ser diferenciada, a la vez que puede haber distintos proyectos y prácticas de la ciudadanía.

3.1.3. Formas emergentes de la ciudadanía

En un contexto globalizado y de permanente cambio, emergen diferentes modelos de ciudadanía para comprender la ciudadanía contemporánea, entre ellos la ciudadanía transnacional, la que se refiere a la construcción y ejercicio de deberes y derechos más allá del Estado nacional, en actores y comunidades que se mueven de un territorio a otro (Baubock, 2003; Glick Schiller y Rouron, 2001; Basch et al, 1994), vinculando sociedades de origen con sociedades de destino, en espacios socioculturales interconectados por redes (Hiernauz y Zárate, 2008: 11-12).

Esta ciudadanía, como señala Besserer (1999) y Fernández (2010) puede presentarse como: a) prolongación del Estado-nación en su proceso de formación, reproducción y legitimación, extendiendo los derechos ciudadanos en el exterior en donde está presente la comunidad o los ciudadanos de tales estados, como por ejemplo el sufragio en el exterior o resultado de una guerra como sucede con los mexicanos que quedaron en territorio norteamericano después de que los territorios pasaran a Estados Unidos; b) la pertenencia a una doble comunidad, en los que adoptan doble ciudadanía o identidades ciudadanas múltiples, como mexicano-americano; y c) de un transnacionalismo supranacional, cuya ciudadanía se amplía y se adquieren derechos y deberes en otros Estados como parte de una Unión de Estados o como un proyecto ideológico-político (Unión Europea o América Latina, por ejemplo).

La ciudadanía nacional que asocia el ejercicio de derechos en relación con la sociedad de destino, cuya membresía son los derechos humanos (Soysal, 1994), en que los Estados están obligados a garantizar derechos a partir de los convenios internacionales ratificados por ellos mismos. Esta ciudadanía, que además se le agregan los acuerdos y tratados internacionales comerciales o de otro tipo, Castles y Davidson (2000) es la que consideran ciudadanía global.

En este mismo proceso, aparece a la vez, la ciudadanía multicultural, que considera la diferencia y la diversidad cultural como generadora de derechos que los Estados deben reconocer, legalizar y respetar, como el derecho a una cultura propia, al idioma, a la identidad cultural, al reconocimiento, así como a la atención en su propia lengua, derechos necesarios para vivir en igualdad de condiciones y ejercer los derechos plenamente (Taylor, 1997, 2000; Kymlicka, 2006, 1996). Aunque se le cuestiona a la ciudadanía multicultural por fragmentar la sociedad y crear guetos (Bilbeny, 1999, 2002). Bilbeny es quien propone como alternativa la ciudadanía intercultural, aquella que resulta de un nuevo pacto; es democrática y a partir de elementos comunes se construyen deberes y derechos que permitan la integración de todos (*ibíd.*).

En este mismo esquema se desarrolla el modelo de la ciudadanía diferenciada (Young, 1995, 2000), para quienes en “el ejercicio de la ciudadanía siempre existe un grupo dominante que genera desigualdades al ejercer la ciudadanía, por tanto, es necesario buscar la igualdad a través de políticas diferenciales que garanticen el acceso y ejercicio de derechos a los grupos minoritarios o marginados como las mujeres, negros, homosexuales, indígenas, etc.” (discriminación positiva). El extremo de las diferencias sería lo peligroso, además de no poder integrarlas a todas.

Bilbeny (1999, 2002), retoma esta conceptualización de Young, para hablar de la igualdad en la diferencia, pero sin llegar a extremos en su propuesta de ciudadanía intercultural, en la que comparte con la ciudadanía multicultural de Kymlicka (1996, 2006) la inclusión de los marginados (mujeres, migrantes, discapacitados, indígenas, minorías nacionales, etc.), en derechos como vivir su propia cultura, identidad cultural, lengua y de sus identidades diferentes, así como acciones que los hagan realidad, a través de una política de reconocimiento, sin las cuales no podrían integrarse plenamente, participar en el gobierno ni ejercer la libertad y la igualdad política. Se diferencia Bilbeny de Kymlicka, en que pretende una igualdad más allá de la política y una participación activa más allá de la electoral, que el liberalismo kymlickiano no permite.

Todo esto trasciende al Estado nacional, así como a las concepciones liberal, republicana y socialdemócrata centradas en el Estado-nación, pues emerge la globalidad y la localidad como importantes y otorgadoras de ciudadanía, donde la ciudad es un nuevo actor principal. A la vez, que el transnacionalismo y postnacionalismo se relacionan con el multiculturalismo e interculturalismo de los espacios globales de las ciudades, e incluso en localidades pequeñas, debido al impacto de las nuevas TICs, abriendo otro espacio de participación ciudadana más amplio en tanto que es global y, además, digital. Estas visiones, sin embargo, están o de lado del republicanismo como el caso de Bilbeny y Cortina, o del liberalismo con Taylor y Kymlicka. Esto no anula a la ciudadanía liberal, “centrada en la libertad, el individualismo, el uso instrumental de la moral pública y la participación política, que se reduce al proceso electoral, a partir del beneficio personal; es decir, el fin último de los derechos y deberes es el individuo por sobre la comunidad, donde la ciudadanía es tal en tanto la realización individual” (Rawls, 1998, 1993).

La perspectiva republicana, tampoco plantea que la libertad está articulada y se configura en tanto el individuo, tiene como referencia a su comunidad política, en la que el individuo se beneficia, pero no por encima de lo público; trasciende la igualdad política para exigir igualdad social y económica, dando mayor énfasis a la igualdad en tanto precondition de la libertad; los derechos que priman son los del ciudadano basados en un pacto social que existe a partir de la ley constitucional; plantea la ciudadanía deliberativa y activa en el marco de un Estado democrático de derecho y una participación más allá de las elecciones y general de los ciudadanos, en la que la ciudadanía se realiza plenamente en tanto el ejercicio de los derechos políticos, pretendiendo un equilibrio entre individuo-comunidad, con predominio de la última y un énfasis en los deberes (Habermas, 1993).

Por su parte el comunitarismo, se centra en la comunidad y lo encumbra sobre el individuo. El ciudadano es tal en tanto sea miembro de su comunidad cultural y el bien común como determinante de las relaciones, más que el pluralismo; predominan los criterios de la comunidad y la justicia por la libertad, las que son determinadas por la justicia; adicionalmente, en el comunitarismo se plantea la participación política activa

al servicio de la comunidad, y el Estado debe velar por el bien común; el individuo existe en tanto su comunidad de referencia, no al margen de ella y buscan revitalizar los vínculos comunitarios a partir de los derechos culturales y la comunidad (Walzer, 1997; Sandel, 2000; Miller, 2009, 2002; MacIntyre, 1984, 1987; Taylor, 1994, 2000).

En el caso de Taylor, no llega a los extremos de plantear la comunidad sobre el individuo, sino cómo el individuo necesita de su identidad cultural y reconocimiento para ejercer una ciudadanía plena. Hay una tendencia a estimar el comunitarismo y el individualismo como antidemocráticos; sin embargo, “no se opone al individualismo moral típico del pensamiento democrático, sino que simplemente exige completarlo con la dimensión comunitaria del individuo” (Ruiz, 2011: 11); aunque sí plantea que la comunidad es necesaria para que “los individuos se sientan religados por lazos de lealtad y pertenencia común, [...] llevarse a cabo políticas de redistribución” (Ruiz, 2011: 12), lo que favorece al desarrollo del individuo y fortalece los lazos políticos.

El republicanismo de Habermas, por su parte, que se centra en el constitucionalismo postnacional, que incluye las características plurinacionales y pluriétnicas, no a partir de sus comunidades ético-culturales, sino de una integración político-constitucional en la que todos son iguales y bajo el respeto a sus diferencias (Horrach, 2009: 18-19), de identidad y virtud cívico-constitucionales, y de ciudadanía activas, democracias directas, poderes revocables y rotatorios y la no aceptación de una comunidad prepolítica (Anchustegui, 2011: 18-19; Cfr. Habermas, 1993). Sin embargo, esta ciudadanía, puede tener como principal obstáculo el patriotismo constitucional como señala Bilbeny, (1999, 2002), que no necesariamente permitiría la igualdad e inclusión de los diferentes, quedándose principalmente en la retórica igualitaria.

En términos más generales, el republicanismo hace énfasis en el espacio público, y la participación política es central en este modelo; asimismo, le dan gran importancia a la autonomía y a la virtud cívica (Arendt, 2002, 1998); “la ciudadanía consecuentemente es activa y los ciudadanos ejercen el poder como ejercicio de su libertad” (Held, 2001: 78). Se puede resumir su propuesta en libertad más allá de la libertad negativa y positiva; la igualdad efectiva que no se reduce a la jurídica y formal, sino sustantiva, y como prerrequisito para la libertad; el autogobierno y control

ciudadano del poder; ciudadanía activa y deliberativa; y la virtud pública del ciudadano, informado y educado en la responsabilidad ciudadana y democrática (González y Chacón, 2014: 306).

Finalmente, Held (1997), Cortina (2000) y de Castles y Davidson (2000), plantean la ciudadanía global. La cual se basa, que a partir de la realidad contemporánea se construya una ciudadanía con un sistema de derechos y deberes universales. En esta misma línea podemos incluir los planteamientos de Borja, cuya centralidad de la ciudad es fundamental, lo cual, en la práctica es más realista que las propuestas de Held, Cortina y Castles y Davidson. Aunque, rescatan también la importancia de la interculturalidad, de los derechos humanos y de los Estados globales. Para Castles (2003), este nuevo espacio de ciudadanía permite el ejercicio de la ciudadanía de manera estratificada, ya que los derechos se ejercen de manera diferenciada, pero en términos negativos, de ventaja para algunos que lo tienen todo en cualquier país y localidad del mundo, y otros que no pueden ejercer ni siquiera los derechos básicos en su propio lugar de origen.

La diferencia fundamental de la ciudadanía global estriba en la participación ciudadana, pues los modelos liberales lo reducen a la participación electoral y de colaboración con el gobierno; el republicanismo plantea una participación activa, de protesta y de influencia en el poder, autónoma, deliberativa, innovadora y transformadora de la sociedad y de la política; el comunitarismo por su parte, plantea una participación autónoma y articulada a la colectividad, poniendo la comunidad como criterio supremo de participación; en tanto que entre los socialdemócratas aceptan también la protesta y la participación colaborativa, con mayor autonomía que los liberales, pero siempre bajo la dirección de las élites. En este sentido, liberales y socialdemócratas tienen mayor cercanía.

En esta perspectiva, el interculturalismo cosmopolita de Bilbeny, que incorpora elementos liberales, republicanos y multiculturales, pero es más de predominio republicano, bajo un planteamiento de ciudadanía compartida, activa y deliberativa, que incluye la igualdad en la diferencia, a la vez el equilibrio entre individuo y comunidad; que se articula a los espacios locales o glociales, más que a los nacionales,

es un modelo que se articula con las democracias alternativas teóricas planteadas por Barber, De Sousa, Dussel y Habermas; en el cual se puede configurar una participación ciudadana capaz de transformar las sociedades y las democracias. Un modelo que puede ser considerado el más adecuado.

3.2 Sobre la Gobernanza y el gobierno abierto

3.2.1. Gobernanza y participación ciudadana

Conceptos y participación en la toma de decisiones

El término gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados (Moynitz, 2001: 14, citado por Cerrillo 2001: 12). De ahí que gobernanza implica participación. Por lo general, la tendencia académica es usar cooperación, no participación. Cerrillo (2001: 12), por ejemplo, hace énfasis en la cooperación cuando dice: “la gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual [...]”, pero no en “participan en redes mixtas público-privados”. Sin embargo, aclara algo importante: “la gobernanza se está imponiendo a otros sistemas de gobierno como la jerarquía o el mercado” (*ibíd.*). Esto es, en la participación en el gobierno, en la toma de decisiones, se está imponiendo al gobierno jerárquico y al mercado, pero es consciente que el hecho de participar no significa superarlos, sino modularlos y tener un reequilibrio (Prots Cataló, 2005, citado en Cerrillo, 2001: 12).

De ahí que la cooperación y la participación de la democracia, no significa aseguramiento de la mejora de la administración pública, o la superación de las otras formas de gobierno o dirección, sino la búsqueda de equilibrio. Tampoco puede significar democratización, no es la participación en sí misma democrática (Lizcano, 2009; Nun, 2001). Sin embargo, la participación de otros actores y no limitarse al gobierno solamente, es un avance, en el supuesto que no constituya únicamente una medida para legitimar las decisiones tomadas con anterioridad, por lo cual no habría democratización, sino una simulación.

Esta gobernanza puede, asimismo, responder a una menor democracia, en el sentido de que actores de mercado y de organizaciones sean quienes tomen las decisiones, sin tener en cuenta la representación de los ciudadanos, al buscar únicamente la participación de los que tienen intereses en los servicios o políticas a implementar y para dar legitimidad a la relación de prestación de servicios. Así, esta participación tiende por fin incluir a actores que no fueron elegidos para decidir, a la vez que el fin es dar legitimidad a lo que el gobierno hace o quiere hacer. De tal forma que el resultado de la participación está decidido *a priori*, por tanto, no es democrático, pero también puede implicar participación autónoma de diferentes actores, relaciones horizontales y equilibrio entre el poder público y sociedad civil y la participación de la sociedad en el gobierno (Cerrillo, 2001: 13).

Lo anterior, no significa que “se supla o se sustituya el poder político, al incorporar a la sociedad civil a la acción de gobierno como práctica para gobernar”, como dice Kooiman (2005: 3), sino compartir el poder político en la toma de decisiones; no obstante, los fines que impulsan este cambio no son de carácter político, sino que responden a lo siguiente: a) la poca capacidad del Estado para resolver los problemas actuales, b) la posesión y aumento de recursos de los ciudadanos para participar en la esfera pública (legitimidad, financiamiento, recursos humanos, tecnología, etc.) (Aguilar-Villanueva, 2010; Kooiman, 2003; Prats, 2005), c) eficiencia, reducción de costos, eficacia y efectividad, d) mayor flexibilización en la regulación y servicios, e) reemplazar a las estructuras centralizadas en la provisión de servicios, y f) calidad del servicio (OCDE, 1995: 8, 10). En dicho contexto, el fin por el que se impulsa la participación no es político, pero la acción sí. No es apolítica como pretende Kooiman (2005), es intrínsecamente política y de poder político, de una forma de cogobierno. Es una participación en la toma de decisiones.

La democracia participativa liberal tiene dificultades, que incluso desde los organismos económicos como la OCDE o el Banco Mundial, se impulsa “una perspectiva más participativa como la gobernanza” (OCDE, 1995: 10). No obstante, es una participación controlada, a veces sólo corporativa y elitista, que necesita ampliarse a los ciudadanos y sus organizaciones, no sólo en el ámbito local sino también nacional e internacional.

La gobernanza actual, implica participación (OCDE, 1995), es la construcción y realización de “procesos de colaboración, codirección, coproducción, correulación, corresponsabilidad y coimplementación, coparticipación entre actores sociales y el gobierno” (Aguilar-Villanueva, 2010; Peters y Pierre, 2005, Cfr. Martínez y Espejel, 2005: 154). Es decir, participación de diversos actores en los asuntos públicos y de gobierno abierto (Martínez y Espejel, 2015: 155). Así, no sólo ayudaría para una mejor administración de la cosa pública, sino que “la participación puede aportar beneficios como aumentar las comunidades entre los actores, disminuir los conflictos, incrementar la legitimidad política y, en general, aumentar la calidad y durabilidad de las decisiones políticas” (Funtowicz y Ravetz, 1993; Morse et al., 2007, citado en Martínez y Espejel, 2015: 156).

Esta gobernanza es de uso reciente, y emerge en particular en los años noventa, posterior a las reformas administrativas de los 50s a los 70s y en los 80s de las políticas públicas y la Nueva Gerencia Pública (NGP), y está articulada como se afirma líneas arriba en lograr la eficacia, eficiencia y efectividad (Rojas, 2010: 60), no muy distante de la NGP, en su perspectiva participativa. La Unión Europea (*ibíd.*), perfecciona o amplía el concepto, a “toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales en un esquema de multinivel”.

En esta perspectiva, Kooiman (2003, 2005) habla de gobernanza, cuando entre los actores está el gobierno y “autogobernanza”, cuando se refiere a formas de gobierno horizontales de los actores sociales, que tienen “autonomía sociopolítica”, la “gobernanza jerárquica”, de arriba-abajo, que es la asociada a la promovida desde el Estado; y de cogobernanza, que es de carácter horizontal y sin un coordinador de gobierno que dirija. Esta última, es más autónoma y democrática, pero en todas ellas hay participación y cooperación.

Otra tipología nos habla de gobernanza corporativa, gobernanza global y gobernanza moderna, la que se define:

- a) “Gobernanza corporativa. Se refiere al ejercicio del control de las organizaciones que no es o no debe ser jerárquico, sino de aquellas que permiten la coordinación entre sus unidades, al arbitraje de las divergencias, al mantenimiento de la cohesión y a la gestión de los costos de

transacción que resultan de un control más horizontal; es en esta lógica que se derivan los denominados 'principios del gobierno corporativo'. (Rojas, 2010: 63).

No es jerárquica, es horizontal, de coordinación entre sus unidades, pero son organizaciones que coordinan y cogobiernan, donde los participantes hablan a nombre de una organización o de sus unidades, no de todos sus miembros. Es un avance en que se democratiza la toma de decisiones, pero es probable que no llegue a los individuos y sus propuestas y/o demandas.

b) Gobernanza global, donde individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan o gobiernan en conjunto con un fin común. Hufty (2009:82) dice:

“Gobernanza es la suma de diversas formas mediante las cuales los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos de interés común; es un proceso continuo mediante el cual los intereses conflictivos o diversos pueden ser acordados y se pueden establecer acciones de cooperación. Lo anterior, incluye tanto a las instituciones formales como a instancias facultadas para exigir cumpliendo, así como a acuerdos informales que tanto la gente como las instituciones han acordado o se perciben de su interés”.

c) “La gobernanza moderna expresa un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad, así como sobre la gestión interna del propio Estado, y de manera especial, sobre la administración pública. Tiene como base la crisis del Estado benefactor, que derivó en el debilitamiento del Estado a partir de las políticas derivadas del Consenso de Washington, que dio como resultado que numerosos mecanismos de producción se den fuera del Estado, en protagonistas autónomos e interdependientes. Es la clásica discusión del Principal-Agente, donde los 'agentes' son externos a la administración pública, pero brindan servicios de uso e interés público. En esta corriente de pensamiento se ubicaría la definición anteriormente citada de Koiman sobre la gobernanza” (Rojas, 2010: 63-64).

Esta también es la perspectiva del Banco Mundial y de la OCDE, y es un proceso de centralidad económica y se orienta al desarrollo. Los actores más importantes en este proceso son las empresas que entran en cogobierno con el Estado, en la que la sociedad civil queda excluida o marginada. No necesariamente es un proceso de democratización o ciudadanía en términos de libertad e igualdad, sino de tendencias oligárquicas. Este es el tipo de gobernanza extendida en las decisiones nacionales en América Latina. Es la versión oficial de los gobiernos y de los organismos internacionales. Bajo este enfoque, Preciado (2002, citado por Rojas, 2010: 64), señala:

“La ‘teoría de la gobernanza’ es aplicada a los asuntos del ‘buen gobierno’, bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, o con el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global. Las escalas de actuación del concepto van desde la dimensión local hasta la supranacional y la gobernabilidad global, pero otorgando un peso decisivo al Estado nacional.”

El mismo Preciado hace diferenciación de gobernabilidad democrática, en la que si incluye la participación ciudadana y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero no del gobierno.

Prats (2005: 157), orienta su análisis bajo el enfoque de la gobernanza moderna; lo explica del siguiente modo:

“Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Estas son hoy desafíos también para las Organizaciones de la Sociedad Civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta el conflicto de intereses entre ellos). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a su complejidad, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto, desde luego, supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas.”

Además, para Prats, la gobernanza no elimina a la burocracia o la gerencia, sino que convive con ellas, a la vez que favorece a la democracia. Es decir, sólo cambia la orientación que se basa en una “visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos, cambio en los instrumentos de gestión [...], al tiempo que desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación” (Prats, 2005: 158). Bajo esta perspectiva, trasciende o va más allá de la gobernanza moderna que describe Rojas.

Si bien el concepto surge articulado al mercado y a la necesidad de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad, y articulado a procesos de legitimación, evoluciona, no se queda anclado en su primera concepción, ampliándose: (Maytz, 1997). Los procesos de evolución se pueden sintetizar en:

- Un nuevo modelo de gobierno que incluye la interacción entre gobierno y otros actores no estatales en redes decisionales mixtas público-privadas:
 - Sobre cuestiones administrativas para dar eficacia, eficiencia y efectividad;
 - Sobre los procesos políticos y,
 - Para las políticas públicas.
- Gobernanza como formas de coordinación social de las acciones de individuos y organizaciones, en las que toman decisiones: gobernanza social, organizacional y local.

Este es un proceso evolutivo de la “gobernanza política” (Maytz, 1997), un proceso compartido del poder político, contrario al planteamiento de Kooiman que lo considera apolítico. Siguiendo un enfoque más ampliado, Camou (2007) define la gobernanza “no solo como gobierno, sino también como autogobierno”. Tantaleán (2004a, 200b) la limita a una manera de dirigir la administración pública con apertura, participación, responsabilidad y coherencia; mientras que para Revesz (2009) es una forma de gobernar a través de las interacciones Estado-sociedad.

Prats (2005: 158) también señala que “la gobernanza no es un modelo único y no pretende ser universal”, pues “las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados”; agrega que “a diferencia de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error”.

La gobernanza, por tanto, implica inclusión y participación de diversos sectores. Esta se realiza a través de la “creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de individuales y diferenciadas”; a través de ellas, “puede asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación con los grandes desafíos de nuestro tiempo” (Prats, 2005: 159). Esto implica, además, la interacción participativa en la gestión, planeación, presupuestación, transparencia,

responsabilización y evaluación del gobierno (Cfr. Prats, 2005: 159). Así se combina la participación en la toma de decisiones e implementación de las políticas, con la legitimidad y eficacia de la administración y el gobierno, así como la evaluación y transparencia de la gestión, elementos que fortalecen la democracia, la ciudadanía y el buen gobierno.

Este proceso participativo puede articularse desde lo local hasta lo transnacional y global, y cada vez se vincula más con la ciudadanía activa y la democracia participativa. Se plantea incluso que “la participación ciudadana da mayor calidad a la gobernanza”, lo que “implicaría una ciudadanía que dispusiera de los instrumentos necesarios para poder tomar iniciativas en todas las dimensiones en las que pudiera estar afectada de un modo otro. Un modelo de participación posible en todos los niveles: local, nacional, regional y global” (Ferrete, 2011: 90-91). Asimismo, el planteamiento de Ferrete (2011: 91) considera que esta sea una buena gobernanza, por lo que debería ser “más legítima”, “más eficaz”, “más solidaria” y “más justa”, además que sea “democrática”. Planteamiento que a la vez se articula o es similar al de democracias alternativas y de ciudadanía sustantiva y activa, en el marco de una democracia participativa.

El objetivo debería ser trascender la ciudadanía nacional, para articular lo global y local en una ciudadanía glocal, incluyente, diferenciada y universalizante, que permita participar en la toma de decisiones, por tanto, más allá de un multiculturalismo ciudadano que fragmenta y divide, sino de una ciudadanía intercultural en términos de Bilbeny y que apuesta por un cosmopolitismo democrático como ciudadanía normativa (Ferrete, 2011: 94-95), que de algún modo coincide con la interacción plural de actores de Prats (2005) en la gobernanza, aunque sus parámetros no son de democracia intercultural, sino liberal y de eficacia administrativa.

Cabe mencionar, que esta gobernanza ciudadana, puede ser implementada no sólo en las localidades pequeñas sino también en ciudades, pequeñas, medianas y metrópolis. Un ejemplo de ello probablemente puede ser la Ciudad de México.

La ciudad, entonces, se ha convertido de manera acelerada en el espacio perfecto para la diversidad de ideas y culturas, de intereses y necesidades de nuestro continente. Si existe un espacio donde la diversidad, el dinamismo y la complejidad son protagonistas en la vida social,

ese sería la metrópoli sudamericana y latinoamericana. Por lo mismo, la idea de una gobernanza urbana que potencie las capacidades esparcidas por toda la sociedad, tanto en lo público, en lo privado como en lo social, se vuelve absolutamente necesario. (CEPAL, 2015: 8).

Además, el surgimiento de organizaciones sociales, de ciudadanos más informados, la diversidad sociocultural y la vida cosmopolita, así como la diversidad de la demanda, es un espacio que se ha convertido en un campo fértil para la participación, el diálogo, el consenso y los acuerdos respecto de las políticas de la ciudad. Pues:

La idea de 'proximidad administrativa', entendida como la cercanía que tienen las administraciones locales para obtener mejor información y mejorar su gobierno a través de la concertación política que engloba la participación ciudadana, empieza a perder su prerrogativa cuando la toma de decisiones se realiza de manera centralizada en ciudades de más de cinco millones de habitantes. No es en vano que todas las grandes ciudades, tanto en América Latina como en el resto del mundo, cuentan con subdivisiones administrativas para el manejo del territorio (CEPAL, 2015: 8).

Los procesos de descentralización o mayor autonomía de unidades menores, son importantes si se piensa en gobiernos de una gobernanza desde una perspectiva democrática y ciudadana, y no solamente desde un enfoque de una administración más eficaz y eficiente. Esto hace y haría posible más y diversos mecanismos de participación en la toma de decisiones, que "sin descentralización esto no tendría lugar y sería ficticia" (Borja, 1987: 10). En esta perspectiva, el caso de la Ciudad de México, Santiago de Chile y la Intendencia de Montevideo son las grandes entidades urbanas consideradas descentralizadas en América Latina (Hernández-Bonivento, 2015).

Para hacer realidad esta confluencia entre gobernanza, democracia y ciudadanía en el marco del gobierno de las regiones metropolitanas, e incluso en las ciudades menores, es necesario el desarrollo de gestión estratégica, mecanismos de interacción coherentes, corresponsabilidad, transparencia y apertura, así como construcción de ciudadanía, para lo cual el uso de las TICs puede resultar útil en el marco de ciudades inteligentes (CEPAL, 2015: 36-40), que necesita a la vez de "ciudadanía inteligente", atenta a sus derechos como habitante de la ciudad, consciente de su papel en la comunidad y responsable con sus deberes ciudadanos (*ibíd.*: 40). Todo lo cual, es parte de la realidad actual en el gobierno de las ciudades, así como de los retos y asuntos pendientes.

Respecto de las TICs, se abre otro debate: la gobernanza electrónica. Está en las grandes ciudades y cobra mayor relevancia, especialmente en las que su tendencia es una “*smart city*”, pero que no se quede solamente en el nivel digital, sino que se constituya efectivamente en una gobernanza en red de la que ya habla Prats (2008).

Cabe indicar que actualmente no se puede gobernar, limitados por esquemas jerárquicos; estos necesitan flexibilizarse o adaptarse a la estructura de gobierno en red. En la cual, al incorporarse la colaboración, participación ciudadana y cogobierno, desde una perspectiva no solamente de actores de élite por su aporte de recursos que el Estado no tiene, sino desde la integración de los ciudadanos y sus organizaciones diversas, se tendría el acceso a una democratización real del poder, una ciudadanía más activa y una democracia participativa. Sin embargo, la participación de los ciudadanos suele objetarse porque retrasa o limita la eficacia y eficiencia o por considerar que no están preparados para participar en la toma de decisiones, como en la concepción de la democracia competitiva de Schumpeter de las formas participativas en la Ciudad de México (Fernández, 2013).

Para dar mayor entendimiento a continuación se aborda, de manera breve, la democracia en red y la democracia electrónica o digital, precisando su importancia dentro de este debate mayor sobre la gobernanza y la participación desde una perspectiva democrática y ciudadana.

“La evolución del término ‘gobernanza en red’ o ‘gobernanza electrónica’ tiene que verse en la intersección de dos grandes movimientos, gobernanza y revolución de la información” (Pratim, 2006: párrafo 1), pues los principios burocráticos weberianos están siendo reemplazados por las tendencias de gobernanza horizontal, lineal, dinámica y en red; así como por las reformas administrativas y el desarrollo de una gestión centrada en la calidad total en los 80s, la reingeniería y reinención del gobierno en los 90s (*ibíd.*: párrafo 6), y las innovaciones de las TICs, en los 90s y lo que va del presente siglo, “que apuntan a adaptar la administración al flujo cada vez más creciente de información, acelerando el proceso de toma de decisiones con una optimización de recursos, y haciendo que el mecanismo de toma de decisiones se autorregule” (*ibíd.*: párrafo 6).

Lo anterior ha llevado a involucrar a los gobernados en “la acción de gobernar”. De este modo, la gobernanza electrónica favorece este proceso, tanto del gobierno como de los ciudadanos y sus organizaciones y empresas, pero no significa necesariamente que sea buena gobernanza.

La concepción de la gobernanza electrónica o digital tampoco es única. El Banco Mundial (citado por Pratim: párrafo 7) lo define como “el uso de los canales de TICs para cambiar la forma en que empresas y ciudadanos interactúan con el gobierno y hacer posible la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con más acceso a la información, más transparencia y fortalecimientos de la sociedad civil” y lo articula con el desarrollo económico.

El Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su parte, lo relaciona con el desarrollo sostenible, y considera que es un “proceso de creación de valor público con el empleo de las modernas TICs” y “se asocia con una mejor calidad de vida”, a la vez que señala que puede “equipar a las personas para una participación genuina en un proceso político inclusivo, que puede producir un consentimiento público bien informado, la base cada vez más prevaleciente para la legitimidad de los gobiernos”; asimismo, también considera que permitiría mayor eficiencia y efectividad tanto de las TICs como de los recursos humanos (citado por Pratim, 2006: párrafo 8-9). La OCDE también considera que la gobernanza electrónica en línea y participativa tiene por elementos principales: “la información, la participación activa y la consulta” (citado por Pratim, 2006: párrafo 10). De tal modo que la participación es un eje fundamental; sin ella no hay gobernanza.

La gobernanza en red trasciende e incluye a la administración electrónica. En ella las unidades que participan tienen soberanía y se centra en la interacción, en cambio la gobernanza electrónica puede prescindir de la soberanía de las unidades y de la interacción, además, que puede mantener jerarquías rígidas, que en la gobernanza en red desaparecen.

La caracterización y diferencia entre gobernanza electrónica y gobernanza en red es sintetizada a partir del análisis de Pratim (2006) y otros estudios de la siguiente

manera: “no significa necesariamente que los ciudadanos trabajen en conjunto; en cambio la gobernanza en red los pone en contacto para aprender, debatir y participar en la elaboración de políticas; la gobernanza en red puede usar una forma de gobernanza electrónica y no todas las TICs avanzadas que usa la gobernanza electrónica; puede realizarse sin las TICs, porque es independiente a ellas, aunque puede mejorar sus resultados con su uso (Misuraca, 2009; citado en Quintanilla y Gil-García: 83).

Asimismo, la gobernanza en red construye un consenso entre agentes diversos; mientras que, en la gobernanza electrónica, la gestión pueden hacerla las instituciones; “la gobernanza electrónica acerca a los ciudadanos a las administraciones en sus diferentes niveles (local, estatal, regional, nacional o internacional)” “y promueve la prestación de servicios, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la seguridad” (Misuraca, 2009; citado en Quintanilla y Gil-García: 83), pero no se pone énfasis en cómo los ciudadanos participan y toman decisiones; permite una participación más amplia de ciudadanos; cuando en la democracia electrónica hay una ciudadanía más activa y comprometida, se acerca a una gobernanza en red.

De igual modo, la resistencia al cambio y la falta de voluntad o compromiso político podrían aumentar las brechas entre ciudadanos y gobierno, y que los servicios no respondan a las demandas e intereses de los ciudadanos, o es más elitista, porque el Estado no es una organización más entre muchas otras que son independientes, como sí sucede en la gobernanza en red; las dos formas de gobernanza son un proceso, no un fin, favorecen una mayor participación de los ciudadanos por vía electrónica y la participación es afectada por la brecha digital que excluye y margina a un gran sector de la población.

La gobernanza en red tiene como implicaciones el multiparticipacionismo y la red multisectorial, es un proceso flexible, de abajo hacia arriba e involucra a diversos grupos que buscan el bienestar común y el interés público, además del Estado, sus agencias y el mercado; la gobernanza electrónica se centra fundamentalmente en la dimensión económico-política en torno del crecimiento económico y al mercado; la

gobernanza en red implica autoorganización y puede dar lugar a la emergencia de una cultura en red, cuyo centro o corazón sería la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y con el uso de medios y debate abiertos, en el cual, el uso de software de código abierto puede ser un modelo de participación para establecer una democracia en red (en este caso tiene también un sentido normativo), que se articula con la ciudadanía activa y los planteamientos de las democracias alternativas; con diferencia de la democracia electrónica que se centra fundamentalmente en el aspecto tecnológico de la interacción, aunque también “puede utilizar Internet para mejorar los procesos democráticos y proporcionar mejores oportunidades a los individuos y comunidades para interactuar con el gobierno y al gobierno para buscar la participación de la comunidad” (Steve Clift, citado en Pratim, 2006: párrafo 36).

En este sentido, para “el Centro Internacional de Teledemocracia de Escocia, la democracia electrónica se concentra en el uso de las nuevas TICs para llevar a cabo procesos mejorados de toma de decisiones democráticas, lo que aumenta la participación ciudadana, específicamente a través de la consulta electrónica y las peticiones electrónicas” (*ibíd.*: párrafo 36).

Asimismo, la democracia en red se refiere a organizaciones que además de estar conectadas digitalmente, también son interdependientes y autónomas para el proceso de elaboración de políticas públicas, y van más allá de la vía electrónica, o incluso pueden realizarse sin ellas; la gobernanza electrónica permite el trabajo en conjunto de diferentes sistemas en un mismo contexto o ambiente, haciendo posible mejorar la comunicación y gestión de gastos que se encuentran en diversas aplicaciones (*middleware*) (Robinson, 2011, citado en Quintanilla y Gil-García: 83), aunque no garantiza el trabajo en conjunto de los ciudadanos como la gobernanza en red. Por otro lado la gobernanza electrónica es más flexible, permite reducir costos y tiempo, ofrecer servicios en cualquier lugar y tiempo, ofreciendo servicios de mayor calidad (Sharma y Rhapsiyal, 2011, citado en Quintanilla y Gil-García: 84), en tanto que la gobernanza en red, aumenta los costos y tiempos, por la mayor participación de actores involucrados con el gobierno sobre la cosa pública.

Por su parte Uvalle (2004: 4-5) habla de una gobernanza democrática y funcional: “a) inclusiva y de cooperación, b) de articulaciones de interdependencia, asociación y autonomía; c) variedad de relaciones interorganizacionales, d) de redes cívicas, mercantiles y solidarias con la agenda pública, e) de participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con organizaciones gubernamentales; y f) la construcción de una dirección social y pública, en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos”.

De manera semejante Natera (2004, 2005: 13) conceptúa la gobernanza como gestión de redes, cuyas características son: a) “una estructura metacéntrica o ausencia de un núcleo decisor que determine los procesos de toma de decisiones de forma monopolística o exclusiva; b) interdependencia de los actores, c) tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad; y muchas posibilidades de configuración interna”.

La participación y toma de decisiones pueden ser horizontales o verticales; con centralidad circular y/o reticular, interactivas, cooperativas, consensuales o deliberativas; voluntarias o coercitivas; clientelares o no clientelares (utilitarias individualistas y no utilitarias y de bien común). Las relaciones que se establecen pueden ser formales o de autoridad, voluntarias; coercitivas; utilitarias (clientelares y no clientelares), de colaboración por coalición, centradas en intereses colectivos o públicos en común o por el bien común; colaboración por cooptación (Cfr. Nájera, 2004: 16-17); participación democrática y construcción de ciudadanía. En tal sentido, no siempre pueden ser democráticas y de ciudadanía activa, autónoma y libre.

El debate sobre el tema es amplio y diverso, y requiere un tratado completo, por lo que destacamos la gobernanza en los términos de inclusión de los ciudadanos y sus organizaciones, no solo de las élites, es una forma de gobierno que puede realizarse en el ámbito local desde las unidades más pequeñas hasta las metrópolis, y también en los espacios estatal, regional, nacional y global; sin embargo, no en el modelo de democracia mínima y de una ciudadanía tradicional pasiva, porque no es parte de su

propuesta, sino en la construcción de alguna democracia alternativa y una ciudadanía activa y sustantiva. En este sentido, las TICs son un potencial para su desarrollo y puede pensarse no solo como limitada a una gobernanza electrónica vertical, de arriba hacia abajo, que se centra en un acercamiento hacia los ciudadanos y mejores servicios, sino en una democracia en red, con implicaciones de ciudadanía activa y democracia sustantiva, fuerte o de alta intensidad.

En el ámbito local, la gobernanza puede ser más directa, no sólo a través de participación de organizaciones estatales y de Organizaciones de la Sociedad Civil sino también de los propios ciudadanos, quienes serían los actores de la red, que a través de diversos mecanismos de participación aseguren su participación en la toma de decisiones (Navarro, 2002: 6) o su influencia en tales decisiones. La mayoría de estudios parten y concluyen del mismo supuesto: “la participación ciudadana en el ámbito local y no en otros, es hasta cierto punto lógica si consideramos que este es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva (Navarro, 2002: 6). Lo cual no necesariamente es así, pues esta participación puede estar presente y ser real y efectiva en todos los órdenes de gobierno, sólo si existen los mecanismos apropiados para su realización y se opta por una democracia participativa o por una gobernanza incluyente y ciudadana. El debate es amplio sobre el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y toma decisiones (Font, 2001).

Desde los gobiernos también existe la tendencia de abrir tales espacios participativos, con logros relativos, lo que incluye a la Ciudad de México (Ramírez et al, 2014; Vélez y Aguilar, 2003; Mellado, 2001; De la Peña, 2012; Edel, 2013; Santos, 2013; Berninger, 2011); sin embargo, son escasos los estudios de gobernanza sobre casos o experiencias concretas, quedando el tema en la construcción y debate conceptual (Vázquez, 2013: 232). Se debe agregar que experiencias de gobernanza local y participación responden más a criterios de legitimación y gobernabilidad local que a un “modelo innovador de gobernanza democrática”, como en Chile en el caso de los presupuestos participativos (Delamaza, y Ochsenius, 2010) y en otros, en que los ciudadanos rechazan formas de gobernanza democrática participativa para preferir

formas tradicionales clientelares o reciben el rechazo de las tecnocracias y de los políticos locales, como en México en relación a la delegación Tlalpan (Crf. Fernández-Tapia, 2007).

En el caso de la Ciudad de México, a pesar de las limitaciones, se intenta el proceso de un gobierno incluyente y participativo desde 1997. De esta forma, se observa una convergencia teórica y práctica de gobernanza, ciudadanía activa y democracia participativa, cuyos alcances y límites se pretende conocer, para determinar si se queda en proceso de legitimación o llegan a ser un proceso de democratización. En este contexto, como sucede en México y el resto del mundo, también comienzan a converger los planteamientos y experiencias de gobierno abierto, en el marco de la concepción propia de la ciudad como de cada delegación (que con la reforma política serán alcaldías), cuyos elementos comunes de convergencia son: participación, transparencia y rendición de cuentas.

3.2.2. Participación ciudadana y gobierno abierto

Conceptos y componentes

“El gobierno abierto no es únicamente la publicación de información, sino la apertura que permite la interacción” (Meier, Curtin y Hildebrant, 2012: 11), entre gobernantes y ciudadanos. Es en sí un nuevo modelo de gestión pública que al principio buscaba: “mejora de servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, construcción de comunidades más seguras, y aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas” (Peschard: 29-30), como compromisos para impulsar desde los Estados. El gobierno abierto es:

Un paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo. [...] el gobierno abierto no es lo mismo que gobierno electrónico, [...] es algo más que la gobernanza electrónica, [...] no es lo mismo que datos abiertos (Cruz-Rubio, 2015: 39).

Si bien el gobierno abierto se relaciona con los mecanismos que menciona Cruz-Rubio, incluso el poder utilizarlos, cabe aclarar que el gobierno abierto como categoría teórica no se reduce a ellos. El gobierno abierto se integra de los siguientes componentes:

transparencia, participación y colaboración (Ramírez-Alujas, 2010; Sandoval, 2013; Vera, Rocha y Martínez, 2015; Ramírez-Alujas, 2012; Ramírez-Alujas y Güemes, 2013; Cruz-Rubio, 2015).

En pocas palabras, la transparencia se refiere al acceso abierto a la información pública, fuentes de datos y rendición de cuentas, de lo cual los gobiernos son responsables frente a la sociedad. Es someterse al escrutinio público y de los ciudadanos, favoreciendo el control de la ciudadanía sobre el Estado; la participación trata de un gobierno participativo, en el cual tiene lugar la ciudadanía activa en las políticas públicas, su elaboración, implementación y evaluación; a la vez, de integrar el conocimiento y recursos de la ciudadanía en el gobierno, abrir espacios de involucramiento voluntario de los ciudadanos y de participación protagónica en los asuntos públicos. Y por última, la colaboración integra el compromiso de los ciudadanos y actores sociales en la resolución conjunta de los problemas y atención de las demandas; cuyas implicaciones son: la cooperación, el trabajo coordinado y en equipo entre gobierno y ciudadanos, sus organizaciones y empresas, tanto entre ellas, como con las agencias públicas diferentes.

De la participación ciudadana y el gobierno abierto

El gobierno abierto es una perspectiva de gestión que incorpora la participación en términos de ciudadanía activa, que se ven favorecidos de manera importante por el gobierno electrónico y/o gobierno 2.0 (Ramírez-Alujas y Dasen: 46-47), pues sus tres componentes, mencionados anteriormente, lo involucran y existe en tanto su relación con ella. Así, la transparencia es tal en tanto “promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía (...)” (*ibíd.*: 45); implica además:

Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Ramírez-Alujas y Dasen: 45).

Por su parte, la colaboración “supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes” (*ibíd.*: 45). A su vez, se articula a la democracia y su fortalecimiento, al favorecer la legitimidad

democrática (*ibíd.*: 44) y los tres componentes de gobierno abierto “suponen formas de participación” (Oszlak, 2013: 19), aunque esto no implica eliminación de desigualdades en este nuevo modo de gestionar el gobierno y de las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Incluso, “el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las TICs” (*ibíd.*: 20). Habría que decir también que el mejorar la administración pública y aumentar la participación ciudadana, no necesariamente se traducirá en una mejoría de las condiciones socioeconómicas ni garantiza que los ciudadanos participen.

El estudio de Oszlak (2013: 21-22) “muestra que hay otras cosas que les interesa más a los ciudadanos o que estos no tienen tiempo para participar en los asuntos públicos, además de que el gobierno abierto, agrega, tiene por premisas que apela a un ciudadano genérico e individual, a quien reconoce como sujeto de derechos, más en la realidad, en la práctica diaria, la participación se expresa de manera más organizada”. El autor, señala:

Si el gobierno no reconoce la enorme heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana resulten discriminatorios, generen antagonismos o, peor aún, produzcan desafección política. La pregunta que debe formularse todo gobierno realmente dispuesto a promover la democracia deliberativa, es en qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales (Oszlak, 2013: 21).

Empero, si bien se resalta el sentido participativo de los ciudadanos y/o sociedad civil y la preocupación de Oszlak de la posible incapacidad del gobierno para reconocer la heterogeneidad de la sociedad civil o de su capacidad para promover una democracia deliberativa o que la participación genera nuevas desigualdades, podemos preguntar: ¿Cuál es el beneficio del Estado? Y tal vez presuponer que cogobernar puede no ser su objetivo principal, sino, como dice Mann (1997) crear un poder infraestructural, que consiste en asociarse con la sociedad civil, que aunque esta puede ejercer mayor influencia y control sobre el Estado, el interés final es aprovechar los recursos de la sociedad civil para tener mayor poder y alcanzar los fines propuestos, que para Evans (1996) serían principalmente en “términos de desarrollo económico”.

El Estado, en este sentido, busca un enraizamiento en los espacios sociales para negociar permanentemente los objetivos y políticas (Evans, 1996) que buscan el crecimiento económico. Esta relación Estado-sociedad permite elementos participativos y deliberativos, que son democratizadores, que implica juegos colectivos que favorecen a todos los actores sociales que intervienen (*ibíd.*), pero serían resultados colaterales.

Los actores más favorecidos serían finalmente el Estado y el sector empresarial, pero esto llevaría a cumplir los temores de Oszlak de mayor desigualdad en la participación, la cual tendería, a ser discriminatoria a *priori* y cuando por la presión social o ciudadana, participen otras organizaciones de la sociedad civil, estas serían para legitimar el gobierno o las políticas implementadas. Esta posición, que en parte es un aporte de la presente investigación, se vería reforzada con el origen del gobierno abierto y con las instituciones internacionales que la respaldan como el Banco Mundial y la OCDE, entre otros organismos. En esta perspectiva, también el Estado tendría mayor y mejor control, a la vez que el fracaso de las políticas no tendría un único responsable. Sin embargo, existe una tendencia dentro de los propios Estados, que habla de una concepción y práctica desde la ciudadanía y la democracia alternativa, donde la tendencia de una democracia deliberativa cobra importancia. El problema mayor es que sólo se reduzca a las élites ya sea en el orden local, estatal, nacional o global.

En el caso de América Latina, se agrega la debilidad del Estado, la carencia de infraestructura, una cultura organizacional jerárquica, una desconfianza alta en la administración pública, una infraburocratización real y la necesidad de construir administraciones dispuestas a la deliberación, al diálogo y al trabajo cooperativo, y a la necesidad de servicios civiles de carrera. De igual manera, se precisa de motivar a los ciudadanos y sus organizaciones a participar, y a las organizaciones mercantiles o empresariales de la iniciativa privada a democratizar sus objetivos para no ser grupos que imponen decisiones en lugar de deliberar y consensuar; a la vez que hay una visión ingenua y muy optimista del gobierno abierto y esto termine siendo sólo un

discurso y moda o, en el mejor de los casos, sólo exitoso en gestión operativa, como lo fue la Nueva Gestión Pública (Ramírez-Alujas y Güemes, 2013: 374-377, 380-381).

En México, la situación es similar y no existe en la práctica un gobierno abierto, ya que es un proceso incipiente; sin embargo, como modelo de gestión resulta interesante, alternativo y un potencial para la ciudadanía activa y la democracia incluyente y deliberativa.

3.3 La participación ciudadana

“Las diversas interpretaciones del significado de la participación ciudadana y su finalidad, interactúan con diferentes nociones de ciudadanía (...). Se caracterizan por definiciones de lo ciudadano, donde implícita o explícitamente se delimita también cuál debiera ser la relación con el gobierno (...)” (Tejera, 2015: 31). Afirmación con la cual se coincide, pero no con las nociones de ciudadanía que maneja Tejera, que son más bien percepciones sobre las formas o enfoques sobre la participación ciudadana o lo que debería ser (Tejera, 2015: 32).

Estas percepciones de Tejera y los mecanismos de participación, están articulados, ya sea a modelos tradicionales de ciudadanía desde los enfoques liberales centrado en el individuo, o de las vinculadas a la social democracia, que pueden ser mecanismos clientelistas y/o populares, que se quedan en formación de participación y no corresponden a ciudadanos, sino a clientes o súbditos. O una participación ciudadana asociada con el planteamiento republicano, el multiculturalismo, el feminismo u otros enfoques alternativos, así como con los diferentes modelos de democracia, los cuales ya fueron tratados en la primera parte de este capítulo y en el capítulo II.

3.3.1. Del concepto al Derecho

La participación como característica de la ciudadanía se ha asociado con una condición necesaria para fortalecer la democracia (Kymlicka y Norman, 1995; Taylor, 1997; Habermas, 1998), lo que Tejera (2015) rechaza, al considerarla de poca reflexión, además, se cuestiona si la participación ciudadana efectivamente cumple tal fin. Sin embargo, si analizamos los planteamientos de tales autores, -que es además

un pensamiento normativo, no empírico-, se podrán identificar las condiciones que deben cumplir para fortalecer la participación ciudadana. Podemos preguntarnos si la democracia a la que estamos pensando llegar se fortalece o no, porque si pensamos en términos de la democracia representativa, ésta tiene otras formas de funcionamiento y la participación en ella necesita de autonomía, libertad plena, igualdad de condiciones plena y capacidades para la deliberación, sin las cuales la democracia no se vería beneficiada; es lo que encuentra Tejera en su estudio sobre la Ciudad de México.

Es importante aclarar que no se entiende la participación ciudadana como sinónimo de participación cívica, ni como sinónimo de cultura cívica, como lo planteara Almond y Verba (1963: 31, 18-19); o articulada al capital social y bajo esta misma noción de cultura cívica (Putnam, 2002), porque estas pueden estar íntimamente vinculadas a intereses particulares y no en cuanto a miembros de la comunidad política. Por tanto, se considera necesario primero determinar las características de la participación

La palabra participación es “tomar parte” o “compartir” algo con alguien o [...] hacerle saber alguna noticia” (Merino, s.f.: párrafo 6); para Ramírez (2013: 9), “tomar parte en” o “intervenir en un asunto o en un hecho”. Por su parte ciudadanía, hace referencia a lo que realiza un ciudadano, aunque cabe mencionar que este término es ambiguo, en tanto depende del enfoque que se dé cuando se define lo ciudadano. Hay que decir además si el ciudadano es un miembro de una comunidad política, por el estatus legal que lo reconoce como tal, diferente por tanto de ser humano o de habitante, como lo diferencia la Constitución mexicana y las leyes de la Ciudad de México; en las cuales, excluye a los extranjeros, a los sentenciados penalmente y también a quienes no reúnen los requisitos formales para ser un ciudadano, es decir, a los menores de edad.

En tal sentido, sólo corresponde al ámbito de lo ciudadano (Zazueta, 2003: 5), y de su actividad en relación con otros ciudadanos, o del Estado en relación con la construcción o ejercicio de sus derechos, y tiene un componente intrínsecamente político, porque pertenece a “un terreno claramente sociopolítico” que se particulariza como “social, político, ciudadano, comunitario, etc.” (Ramírez, 2013: 20-11), pero la tendencia hegemónica es solamente llamar ciudadana a la que se involucra en los

asuntos públicos. En esta perspectiva, un concepto sencillo lo da Cunill (1991, citado en Guillen, Sáenz y Castillo, 2009: 179) al definirla como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”. Tal concepto, sin embargo, se complica si se afirma (Merino, 1995) que la “verdadera participación es un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva”. Bajo este parámetro, casi nada de lo que se hace en lo público sería ciudadana, porque no es condicionada o busca intereses individuales, aun cuando se participe colectivamente.

También, se agrega otro aspecto que lleva de por sí a una confusión, cuando se afirma que: “tiene un componente político”, porque aun, la participación ciudadana “institucionalizada no es formalmente política, es decir, no está directamente vinculada con los procesos de la democracia representativa o delegada, que se ejerce a través de las elecciones” (Ramírez, 2013: 11). En consecuencia, es o no es política, no hay puntos medios, porque si para Ramírez no lo es, entonces por qué decir que tiene un componente político. Sin embargo, es parte de esta concepción liberal mínima, en la que la participación ciudadana es sólo contingente.

Si se considera el punto de vista de Merino, en el cual la participación es voluntaria y debe estar al servicio de una acción colectiva, la participación institucionalizada condiciona con un programa que beneficia a los que participan, por tanto, ya no es voluntaria sino condicionada, por lo cual, solo sería participación ciudadana aquella que es autónoma. No obstante, sí se entiende que la voluntad individual es sólo la posibilidad de poder elegir a un individuo, entre los límites que la ley permite, y a participar, si cumple los requisitos. Por consiguiente, si no hay participación voluntaria o los individuos carecen de capacidad de participación o de libertad de participar, sin condicionamiento alguno, entonces la participación no se fundamenta en el desarrollo y ejercicio de capacidades y libertades. Este es un problema presente de la participación en México y, por ende, también la Ciudad de México

Para salir de tal confusión, el concepto de Cunill es preciso, por lo que, en esa línea, de manera más amplia, la participación ciudadana:

“[...] se refiere a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de ciudadanos y grupos de la sociedad, para facilitar su intervención en los asuntos públicos [...] método a través del cual la ciudadanía participa, individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo, es un componente fundamental de las democracias contemporáneas” (Vargas y Galván, 2014: 433-34).

A la vez, sus “instrumentos y órganos [...] construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan, por un lado, las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por otro, las iniciativas de la ciudadanía” (Vargas y Galván, 2014: 434). Al mismo tiempo, esto garantiza “el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía” (Vargas y Galván, 2014: 434). Por tanto, el planteamiento de una democracia que trascienda la representativa y se complemente con la participativa en términos de Barber, Dussel, De Sousa y Lizcano, es la que se aproxima más al ideal y es la que está tomando forma en varios países latinoamericanos. Pero, también, se tiene que tener presente, que no siempre la participación puede generar más democracia (Tejera, 2015), y que no toda participación es ciudadana ni democrática.

Siguiendo esa perspectiva, se considera que la participación ciudadana no puede quedarse en los límites de una participación administrativa, debido a ello, se involucra a la sociedad civil en la ejecución de políticas y programas de gobierno; además de que no se debe restringir a la participación vecinal o comunitaria, con fines de satisfacer necesidades básicas, menos si aquellos que participan no deciden en ninguna de las fases. Estos programas de asistencia social o son asistencialistas o sólo buscan legitimar un gobierno o una política, pero se puede objetar que es solamente participación como si se tratara de súbditos y no de ciudadanos. Esta participación no es democrática.

Por ende, si se entiende la participación ciudadana desde una perspectiva de ciudadanía y de democracia, entonces es realmente ciudadana y consecuentemente se fortalece la democracia y la ciudadanía. Si no es así, se queda en participación social, vecinal, civil, cívica, o como si se tratara de súbditos pero no de ciudadanos.

Siguiendo este enfoque, la participación ciudadana tiene: a) una dimensión legal, que consiste en el derecho a participar en los asuntos públicos reconocidos y habilitados por ley; b) una dimensión identitaria-simbólica, que articula lo político con lo cultural como un proceso de construcción social, y c) una dimensión práctica o sustantiva, que implica el ejercicio autónomo y libre de la participación. Bajo esta perspectiva, una alta participación electoral basada en el clientelismo, la movilización y la manipulación mediática, no es necesariamente ciudadana ni democrática.

En definitiva, si “una participación ciudadana no electoral, influye en el desempeño del gobierno más que la participación electoral.” (Cleary, 2007, citado en Tejera, 2015: 24), entonces la participación ciudadana es muy importante en las “democracias contemporáneas en América Latina y en México”. Lo trascendental es, en consecuencia, elegir o construir el quehacer de la participación ciudadana, es decir, el “cómo” que garantice que sea efectiva. Al respecto, existen diferentes tipologías, que presentan lo que para los autores es la participación ciudadana, la cual no es apolítica.

3.3.2. Tipologías y experiencias de participación ciudadana: entre la legitimación y la democratización

La participación ciudadana, en consecuencia, tiene su origen y realización en el ejercicio de los derechos de ciudadanía democrática. Dicha participación está relacionada con la cultura política, pues tienen una dimensión cultural-simbólica que la conduce. Entiéndase cultura política, como el “conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen por objeto los fenómenos políticos” (Bobbio, 1981: 470), pero que no es única, sino que puede en cada grupo ser diferente, y no necesariamente ser democrática, aunque el régimen lo sea. Cuando la hegemonía es de carácter democrático hablamos de una democracia, pero puede tener elementos jerárquico-autoritarios, tradicionales o de apatía.

Desde el Estado mexicano, en particular desde el Congreso de la Unión se realiza la siguiente clasificación: a) participación en la información, b) participación en la consulta, c) participación en el control (social), d) participación en la ejecución y e)

participación en la decisión (Vargas y Galván, 2014: 437). Otra clasificación nos presenta participación informativa (pasiva, no vinculante y de acceso a la información), consultiva (interactiva y no vinculante) y decisoria u orgánica (toma de decisiones y vinculante, institucionalizado o no) (Fernández-Tapia, 2007). Las tipologías mencionadas se relacionan o se basan en cómo se vincula el ciudadano con los asuntos públicos, tomando en cuenta la acción que realizan. Pero, que en la práctica, dichas tipologías tienen un proceso meramente informativo hacia los ciudadanos, lo cual, no es un forma de participación autónoma.

Ziccardi (2004, 2005) y Saltalamaccia, (2005:73) clasifican la participación ciudadana en: 1) autónoma, cuando nace y se ejecuta desde la sociedad civil y el Estado no interviene; 2) clientelista, que es resultado de un intercambio de beneficios entre individuos y el gobierno u otros actores (aún de la sociedad civil); 3) institucionalizada, que son los mecanismos de participación establecidos legalmente desde el Estado. No obstante, puede identificarse una participación autónoma de una participación clientelista, pero la clasificación en sí no es muy clara, pues una participación ciudadana institucionalizada puede ser autónoma o clientelista.

Por su parte, Cunill (citado en Arzaluz, 2002: 71) diferencia participación social, comunitaria y experiencias de la sociedad civil, la política partidaria y ciudadana. De esta manera separa la participación ciudadana de la participación electoral, en la que coincide con Ziccardi. Empero, si un individuo participa para ser elegible, para ejercer su voto o participa en un partido político, ¿no lo hace como ciudadano?, ¿deja de ser ciudadano para participar en elecciones?, ¿las experiencias de la sociedad civil no son hechas por ciudadanos y ejerciendo derechos ciudadanos de organizarse y participar? Es una tipología que puede ser útil para ciertas diferenciaciones, incluso didáctico, pero puede dar lugar a confusiones, así como a considerar que la participación ciudadana es ajena a la política y que no tiene que ver con lo electoral. Tal vez, si solo se dejara en participación social, comunitaria y ciudadana, y dentro de ella clasificar las otras, sería más apropiado.

Verba (*ibíd.*) por otra parte, sólo la refiere como participación política e incluye tanto la electoral como la no electoral que influyen en las políticas públicas, directa o indirectamente. Un planteamiento acertado, pues toda participación ciudadana es política, sea electoral o no, porque tiene un vínculo, aunque mínimo, con el ejercicio del poder orientado a un fin público, mientras que la participación social sólo es de carácter de interés privado.

Font (2001), organiza su tipología de la siguiente manera: a) mecanismos participativos de base asociativa (Consejos sectoriales, cogestión de servicios y centros cívicos, que son sectoriales; Consejos de barrio o distrito, territoriales); b) mecanismos participativos de base mixta (Agenda 21, sectoriales; planes integrales de barrio, territoriales; y planes estratégicos, nivel: ciudad); y c) mecanismos participativos de base individual (jurados ciudadanos, de tipo sectorial; y presupuestos participativos en el nivel ciudad). Es interesante porque vincula las políticas con tipo de intereses y el eje de participación (asociación, territorio, individuo). Pero, no puede ser preciso en algunos casos, por ejemplo en los mecanismos participativos de base individual como los presupuestos participativos, donde no todos necesariamente son de base individual. Sería más apropiado incluir el presupuesto participativo en base mixta, porque la mayoría de casos se da tanto en cuestiones asociativas como individuales.

Gamuza (s.f.: 10), los clasifica en mecanismos informativos; mecanismos consultivos (tradicionales e innovadores) y mecanismos de participación activa (deliberativos y aplicativos, que participan en su realización como planes de barrio, cogestión y presupuestos participativos), a todos estos los ubica en las columnas de una matriz; que en sus filas los clasifica como mecanismos participativos de base asociativa, mecanismos participativos de base mixta, y mecanismos participativos de base individual. Es sencilla y fácil para analizar un caso determinado.

Las tipologías abordadas hasta el momento no permiten ahondar de manera subyacente en la participación ciudadana. Dichas tipologías sólo permiten identificar si es o no de algún tipo de participación por su forma de organización básica, en otras palabras, no profundiza en el tipo de relaciones que existen en las formas de

participación. Además, no se observa con claridad cómo interviene el Estado en dichas formas de participación y cuál sería la diferenciación en las formas de participación que el Estado mismo promueve, en las que se encuentra involucrado y cómo a la vez se relaciona con las que se dan desde la sociedad civil.

Las clasificación de *Office of Deputy Primer Minister* del Reino Unido (2002, citado en Gamuza, s.f.: 11) es significativa para conocer la realidad actual: mecanismos consultivos tradicionales (encuentros públicos, consulta de documentos); mecanismos consultivos orientados al cliente (encuestas, programas de quejas y sugerencias); mecanismos consultivos innovadores (grupos focales, paneles ciudadanos, consejo de barrio, internet interactiva, referéndum); y mecanismos deliberativos (jurados ciudadanos, análisis de necesidades y de futuro). Esta clasificación no incorpora como participación los mecanismos informativos; sin embargo, agrega criterios que pueden articularse de la siguiente manera: mecanismos tradicionales con administración burocrática y la democracia electoral; mecanismos orientados al cliente con la nueva gestión pública y la democracia neoliberal; mecanismos innovadores, con democracia participativa y democracia electrónica; y mecanismos deliberativos, con la democracia republicana. Esta es una forma interesante, que se puede retomar para un análisis más profundo de la realidad actual en la Ciudad de México.

Ghay (2000) al referirse a la participación para el desarrollo la organiza en tres niveles: a) participación como movilización: formas de participación comunitaria, clientelistas y corporativas, en las que es condicionada y dirigida; b) la participación como descentralización; promovidas desde el Estado y en el que se delega poder, las que pueden ser también clientelistas, corporativas o democráticas; y c) como proceso autónomo, que son proyectos que realizan los ciudadanos sin la intervención de los funcionarios gubernamentales y/o gobiernos. Esta clasificación aporta a la diferenciación entre las formas de participación que se constituyen en su relación o no con el Estado, en las cuales se puede analizar el tipo de participación ciudadana que promueve el gobierno, ya que permite identificar por qué los gobiernos promueven unas formas de participación y no otras. Al mismo tiempo permite observar en qué tipo de participación los ciudadanos, sobre todo los creativos y participativos, tienen la

oportunidad de ejercer su libertad plena e involucrarse y en cuáles no, aunque al respecto, en la presente investigación no se llega a un nivel tan profundo.

La tipología de Tomás Villasante (1998), las organiza en redes: 1) redes informales y conductas transversales, de amistad, familiares y de vecindad, que son las bases para todo tipo de participación; 2) las redes asociativas del tercer sector y tercer sistema, que operan a través de organización de ciudadanos, carecen de poder administrativo y económico, pero tienen un papel fundamental en espacios locales y nacionales, y necesitan estar articulados a sectores de población para hacer efectiva su participación; 3) redes regionales de economías populares sustentables, que articulan la participación del Estado, mercado y sociedad civil organizada, o tercer sector, que buscan el desarrollo o potenciar mercados regionales o nacionales; y 4) redes internacionales de pensamiento-acción, organizadas a nivel global y que tienen un desarrollo tanto práctico, como teórico e ideológico, como el Foro Social Mundial, organismos de Naciones Unidas o alguna red internacional a lo cual está articulado el trabajo local o nacional. Todo este planteamiento es una forma de trabajo organizativo y participativo corporativo, que no puede existir de manera individual.

Villasante presenta una tipología que nos lleva a un análisis de las formas de participación ciudadana en la sociedad civil, y que como formas de participación no surgen al azar, sino que se construyen desde las relaciones de amistad y familiares, para posteriormente involucrarse en redes de participación en asuntos políticos y públicos. ¿Qué pasaría si se articulara lo de Ghay y Villasante en un solo modelo? a esto respondió Fernández-Tapia (2007), logrando vincular las formas de participación que promueve o deja de promover el Estado y cómo se articulan con las redes de la sociedad civil, mostrando que existe ese vínculo. Así, individuos que se quedan en las primeras redes familiares, pueden ser fácilmente cooptados en procesos participativos de movilización y en los de descentralización, siempre y cuando haya clientelismo, mientras que a nivel de desarrollo autónomo estarían las empresas familiares y, de otro tipo, las que tienen grados de autonomía y no son sujetas a cooptación política.

A partir de estos procesos, se retoma la tipológica de Fernández-Tapia (2007), que vincula las redes de Villasante con el modelo de Ghay, para poder analizar el caso de la Ciudad de México. La matriz es la siguiente:

MODELO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA VILLASANTE-GHAY

Niveles de participación	PC como movilización	PC como descentralización	PC como proceso autónomo
Redes internacionales de pensamiento/acción			
Redes regionales de economías populares sustentables			
Redes asociativas del tercer sector			
Redes informales y conductas transversales.			



Fuente: Fernández-Tapia, 2006.

De la misma forma, se retoma el planteamiento de Gamuza, para analizar los mecanismos de participación ciudadana:

Mecanismos		Informativos	Consultivos	Activos por descentralización	Activos autónomos
D I R E C T A	De base asociativa				
	De base mixta				
	De base individual				
D I G I T A L	De base asociativa				
	De base mixta				
	De base individual				

Fuente: Elaboración propia con base en Gamuza (s.f): 10.

En conclusión, la participación ciudadana, como se observa, está articulada tanto con la democracia y la ciudadanía, como con la gobernanza y el gobierno abierto, en términos teóricos. Lo que se busca conocer es en qué medida estos procesos están articulados también en la práctica ciudadana, o solamente se quedan en el discurso y en procesos de legitimación de los gobiernos de la Ciudad de México, en el período que comprende del 2000 al 2015.

La tendencia en América Latina, aun de las democracias representativas, es promover la participación ciudadana, transitando de algún modo a una posible democracia participativa. Sin embargo, queda mucho por caminar. En términos teóricos, solamente el liberalismo conservador es el más reacio a incorporar formas de participación ciudadana al modelo representativo vigente. A pesar de las “recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, entre otros, que a partir de sus estudios señalan que son más efectivas las políticas y procesos de desarrollo cuando existe participación, pues los gobiernos van incorporando la colaboración ciudadana, aunque son menos efectivos cuando intervienen el Estado o estos organismos internacionales, que los proyectos autónomos” (Venaza, 2004).

Cabe mencionar que el hecho de que el gobierno tenga una tendencia a abrir espacios de participación, no significa que ésta se va a dar o que será democrática. Los procesos pueden estar articulados con formas tradicionales clientelistas y de movilización, en el mejor de los casos de descentralización dirigida e institucionalizada, con logros ejemplares en unos pocos casos y relativos en otros, como también de retrocesos, como se constata en la Ciudad de México (Fernández-Tapia, 2007) y muchos de los casos no consolidan o fortalecen la democracia (Tejera, 2015).

De modo que la hegemonía del pensamiento académico como de actores políticos y tecnócratas de la despolitización de la participación ciudadana, no necesariamente contribuye a ser efectiva y crear una identidad ciudadana con su comunidad política, sino a desmotivarla y fortalecer procesos de individualismo colectivo.

Capítulo IV. Evolución de la legislación en participación ciudadana

4.1. Legislación de participación ciudadana en México

En México, la participación ciudadana de mayor importancia se manifiesta en el ámbito electoral, en el cual ha habido varias reformas en los últimos. Sin embargo, también hay otra área que está cobrando fuerza, que es la legislación sobre participación ciudadana, que se desarrolla sobre todo en el ámbito de las entidades federativas. En el orden federal, la legislación sobre participación ciudadana tiene mayor rezago; sin embargo, también ha empezado a tomar forma. Asimismo, las leyes que regulan la democracia directa han tenido un avance legislativo significativo; empero, son los complejos requisitos que existen para su posible implementación, lo que en la práctica los convierten en poco accesibles como formas de participación.

4.1.1. Legislación electoral

En 1977 hubo un primer cambio importante al abrir el sistema de partidos a nuevas fuerzas políticas, favoreciendo la pluralidad política e ideológica, aunque las Cámaras del Congreso de la Unión mantuvieron la autocalificación. El resultado fue la incorporación de seis nuevos partidos, la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados fue consistente, y los municipios ganados por partidos de la oposición fueron incrementándose gradualmente.

La reforma electoral de 1986 permitió el aumento del número de diputados elegidos, es decir, un aumento de 200 diputados más. Además, se incluyó la cláusula de gobernabilidad que tuvo por fin evitar la subrepresentación del partido mayoritario en el Congreso de la Unión. Sin embargo, un error grave fue que el ente electoral se integró de acuerdo con la proporcionalidad de la votación obtenida, lo cual como era lógico daba el control de dicho ente electoral al partido mayoritario, que llegó a tener 16 de los 31 miembros.

Con las reformas entre 1989-1990, se inició el proceso de cambio que prosigue actualmente. Se crea el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral-INE), como órgano autónomo que reemplaza a la Comisión Federal Electoral, dando inicio a un proceso de profesionalización y ciudadanización, desligado de la dependencia partidista, aunque no plenamente, pues se mantiene la participación de la federación y cierta influencia partidista. Se constituyó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) a fin garantizar la legalidad del proceso electoral, pero se mantuvo la autocalificación hasta 1993. También cambió la cláusula de gobernabilidad, dando mayoría absoluta al partido con mayor votación, el 50% más uno de 500 diputados.

Las reformas de 1993 ampliaron las facultades del INE, como la de fiscalizar los recursos de los partidos políticos para que cumplieran la ley sobre topes, limitaciones y prohibiciones, y una vez consignados los delitos, el TRIFE impusiera las sanciones. Un cambio significativo fue la eliminación de la autocalificación al permitir que el TRIFE calificara las elecciones de diputados y senadores, lo cual devino en una instancia de justicia para dirimir los procesos electorales. Otra modificación se dio en la Cámara de Senadores, a la que se le asignaron 128 legisladores, el doble de lo anterior, y se estableció que se elegirán cuatro por cada entidad, de los cuales tres serían para el que tenga mayoría, y uno para el segundo lugar. Esto favoreció a la oposición y a la pluralidad política de estos organismos, pero se mantuvo el control por parte del partido mayoritario.

Con la reforma de 1994 se modifica sustancialmente al INE, en el cual los partidos políticos tendrían una representación unipersonal y sin derecho a voto, y se sustituyó la figura de los seis consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos. Empero, el ente electoral siguió bajo la tutela del Secretario de Gobernación del Gobierno Federal y también se mantuvieron los representantes del legislativo. Si bien los consejeros ciudadanos podían tener mayoría, lo que unos vieron con buenos ojos, en la práctica dichos consejeros también optaron por una orientación política.

La reforma de 1996 otorgo más atribuciones al INE, mayor fiscalización a los partidos políticos, reducción en el número de diputados de un partido por mayoría relativa y representación proporcional a 200 legisladores; con un tope de sobrepresentación de

8%. En el Senado, ya no serán cuatro elegidos por entidad sino tres, dos para el partido mayoritario y uno para la primera minoría; y los otros 32 se elegirían por sistema electoral proporcional en listas cerradas y bloqueadas en todo el país.

Por otro parte, el TRIFE se convierte en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado, con jurisdicción en todo el país y sus miembros serían nombrados en ternas por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de la Nación. Además, tendría por objeto vigilar la constitucionalidad de los actos electorales, calificaría las elecciones presidenciales y dirimiría sobre impugnaciones ciudadanas a la violación de derechos político-electorales de los ciudadanos. Además, un rasgo significativo de esta reforma es la elección del gobierno de la Ciudad de México por voto secreto, directo y universal, devolviendo a los ciudadanos sus derechos políticos negados desde 1928.

La reforma de 2002 tiene por logro principal la obligación de la equidad entre hombres y mujeres a los cargos de elección popular.

Las reformas entre 2007-2008, regulan el acceso a radio y televisión a través de lo establecido constitucionalmente; los partidos, precandidatos y candidatos no podrán contratar o adquirir directamente o por terceras personas tiempos de cualquier modalidad en estos medios de comunicación; tampoco podrán hacerlo los dirigentes y afiliados o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. De igual modo ningún particular o empresa podrá hacerlo con el fin de influir en las preferencias electorales, ni la difusión de propaganda de este tipo hacia el extranjero. También, se prohíbe las descalificaciones, calumnias, difamaciones y expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos. En tales casos, el INE podrá ordenar las sanciones y la suspensión inmediata de la propaganda que infrinja la ley electoral.

Habría que decir también que dichas reformas, si bien tiene aportes importantes en equidad para campañas electorales, terminan convirtiéndose en una ley mordaza cuando sanciona hasta las expresiones que considera denigrantes o las descalificaciones. Los ciudadanos deberían conocer la vida pública de los candidatos,

para así poder emitir un voto razonado. Además, se limita el derecho de los ciudadanos a involucrarse en la campaña electoral, pagando spots o por algún medio de comunicación, que no debió prohibirse sino limitarse bajo reglas claras de ejecución. De ahí que, en la práctica, se vuelve una campaña electoral de élites de partidos y se descuidan, lo que limita al ciudadano a sólo ir a votar.

La reforma de 2014 reafirma los cambios de su antecesor, aunque en la propaganda impresa no hay mayor límite que el respeto a la vida privada de los candidatos. Lo más significativo es la legislación sobre candidaturas electorales independientes; pero no pueden competir en igualdad de condiciones por las limitaciones de financiamiento. En relación con los spots continúa la ley mordaza a ciudadanos, como a los propios partidos. Incluso, algunos académicos están de acuerdo y desearían que también se extiendan estas prohibiciones a las descalificaciones a los gobiernos, y que se realicen a través de los medios de comunicación (Coutiño y Castañeda, 2015).

Una reforma significativa es la de 2013, que contempla la reelección de diputados locales hasta cuatro períodos consecutivos; de presidentes municipales, regidores y síndicos por un período más; reelección de senadores y diputados; transformación, como se mencionó anteriormente, del Instituto Federal Electoral al nombrarlo Institucional Nacional Electoral (INE); causales de nulidad de las elecciones; reparto de escaños de representación proporcional a partidos que obtengan 3% de la votación global; juicio político, gobierno de coalición; cambio de la fecha de protesta del Presidente al 1ro de octubre (anteriormente el 1ero de diciembre); sólo por mencionar algunos de los cambios más importantes.

Esta reforma va acompañada de la Ley General de Partidos Políticos de mayo de 2014; la Ley General en Materia de Delitos Electorales; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y las reformas de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Hay que mencionar que los cambios no han logrado plena legitimidad de los procesos electorales, ni la superación de los problemas que buscan solucionar. Para Ramírez (2016: 100) ha resultado más eficiente como resultado de las leyes, pero “a costa de ir minando en la sociedad mexicana la credibilidad en los procesos político-electorales, y lo más claro es que aún

no se vislumbra que este ciclo de reformas haya llegado a su fin”. También se señala que más allá de fortalecer los procesos democráticos, son una muestra de una crisis sistémica, como de la ciudadanía (Fernández-Tapia, 2015).

De ahí que en materia de ciudadanía y participación ciudadana, se puede observar la crisis, la debilidad y la pobreza ciudadana que se realiza en México, así como los procesos antidemocráticos no solucionados, que bien podrían servir para explicar la no participación o escasa participación de los ciudadanos en la Ciudad de México; lo que se puede resumir en indiferencia y apatía de los mexicanos en los asuntos públicos y proyectos conjuntos de país.

4.1.2. Legislación en participación ciudadana

La participación ciudadana en el ámbito federal tiene un rezago significativo. La legislación más avanza en materia de participación se encuentra en las entidades federativas, aunque es incipiente, con excepción de la Ciudad de México. En 2012, por ejemplo, solamente 18 estados tenían leyes de participación ciudadana, el resto, solamente contaba con leyes de transparencia y protección de datos (Paredes, 2012), lo cual es una limitante.

La participación en la primera década del siglo XX se basó en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus respectivos reglamentos, como de legislaciones relacionadas, pero no se promulgó de manera específica una ley de participación ciudadana. En el cuadro siguiente se plantea su evolución hasta 2012:

Participación Ciudadana	Transparencia y acceso a la información	Leyes relacionadas
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2012).	Ley de Asistencia Social.

Participación Ciudadana	Transparencia y acceso a la información	Leyes relacionadas
Reglamento de la LFFAROSC (7 de junio de 2005).	Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Ley General de Desarrollo Social. Artículo 3º: V. Participación social: derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.
Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (23 de noviembre de 2004).	Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).	Relacionadas con las prerrogativas fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): Ley de Impuesto sobre la Renta.
Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC (14 de mayo de 2004).	Reglamento interior del IFAI.	Marco legal sobre incorporación de OSC en las acciones del artículo 26º constitucional: Ley de Planeación, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (23 de noviembre de 2004).	Derecho de Petición.	Marco legal sobre las instancias del gobierno que trabajan directamente con OSC: Reglamento del Instituto Nacional de Desarrollo Social; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Formación de Organizaciones: Código Civil; Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Fuente: Se toma como referencia el cuadro de Paredes M., 2012.

La ley de transparencia tuvo su última reforma en 2014, luego en 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a la vez que también el IFAI, fue sustituido por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). La nueva ley amplía los sujetos obligados, que son: órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; sindicatos; personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad en los tres órdenes de gobierno. La evolución de la legislación había dado autonomía constitucional al INAI y, al mismo tiempo, la facultad de sanción. Sin embargo, en la posibilidad de acceso a la información, esta ley no establece una forma de participación ciudadana que garantice la fiscalización o contraloría ciudadana de los gobiernos o funcionarios, de ahí que sea un ente fundamentalmente centrado en el gobierno, no en el ciudadano.

Para Olvera (2009) fue una de las instancias más importantes vinculadas con la participación, pero también con redes sociales poco significativas. Para Ackerman (2007) estas redes fueron de menos impacto que las del INE. En el ámbito municipal, Olvera (2009) cita el caso de Hermosillo, Sonora, en el período 2000-2003 y el de San Pedro Garza García y otros municipios metropolitanos de Monterrey, Nuevo León, y otras experiencias en Tijuana y Mexicali, Baja California (Ramírez, 2006, citado en Olvera, 2009: 20) y el caso exitoso, pero no continuado del presupuesto participativo en la delegación Tlalpan de 2000 a 2003 (Fernández-Tapia, 2007). Participación que se ha ampliado y legislado como se verá en el apartado de la Ciudad de México. Muchas de estas experiencias son *a priori* a una legislación de participación ciudadana que terminan con el período de gobierno en turno.

La ley que regula la participación de las organizaciones civiles, LFFAROSC, permite la articulación participativa de las organizaciones de ciudadanos, pero estas suelen ser cuestionadas por su neocorporativismo (Martínez, 2011; Fernández, 2015), y su alejamiento de su primer impulso democrático, sin llegar a ser en la práctica un ejemplo de organización y participación ciudadana democrática (*ibíd.*).

La participación a través de las OSC es, tal vez, en este proceso participativo, el más desarrollado y se enfoca en el campo social, pero también está reducido a menos de 5% de la población y a un asociacionismo clientelista o corporativo (Somuano, 2011; Fernández, 2015). Siendo el campo social en el que más se involucran los ciudadanos, porque tiene que ver con sus problemas y necesidades. Y al mismo tiempo, es donde las OSC orientan su trabajo, más que a procesos democráticos o políticos.

A continuación, se sintetiza en el siguiente cuadro la legislación federal que tiene relación con la participación ciudadana:

Leyes asociadas con la participación ciudadana en el ámbito federal en México

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>La constitución regula la participación electoral, el acceso a la información, el derecho de petición, la consulta popular, el derecho de asociación y la participación en la planeación del desarrollo nacional.</p>
---	--

Ley de planeación	Prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional. Asimismo, legisla sobre la participación de los grupos sociales en los órganos de consulta permanente en la planeación relacionados a su actividad; la concertación del gobierno con los grupos sociales interesados en la realización de programas federales.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento.	Favorece la rendición de cuentas y el acceso de información que los ciudadanos soliciten, además de la que por ley deben estar siempre accesibles para los ciudadanos.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y su reglamento.	<p>Establece como uno de los derechos de las OSC: participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación.</p> <p>Tiene por objetivo favorecer la coordinación entre el Gobierno Federal y las OSC en lo relativo a las actividades que fomenta la ley; como las actividades cívicas, que se orientan a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.</p> <p>“Establece la constitución de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial permanente. Esta Comisión tiene como parte de su objeto la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción-CITCC, 2008: 9).</p>
Acuerdos Internacionales	Los diferentes tratados y convenciones ratificados por México fomentan los vínculos y participación conjunta de gobierno y sociedad para dar cumplimiento a los acuerdos firmados, lo que implican acciones, tanto desde el gobierno como desde la sociedad. Si bien no utilizan la participación ciudadana para designar estos procesos, son formas de participación que están legisladas y que pueden impulsarse a través de diferentes mecanismos participativos.
La Ley de Consulta Popular	Se legisla sobre los requisitos, procedimientos, organismos públicos que intervienen y fines de la consulta popular en México.
Ley General de Protección Civil	Busca fomentar la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, en su artículo 26°: “VII. Fomentar la participación comprometida y corresponsable de todos los sectores de la sociedad, en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades de protección civil en el territorio nacional; VIII. Convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas y por conducto de éstas, de los municipios, las delegaciones y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil” (LGPC, 2014).

<p>Reglamento de la Ley General de Protección Civil</p>	<p>Se legisla sobre la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, grupos voluntarios, así como su involucramiento en el Consejo Consultivo Nacional de ciudadanos académicos, agrupaciones sindicales y sociales, agrupaciones profesionales y grupos voluntarios (artículo 43°). Se señala, asimismo, que “los particulares y las organizaciones de la sociedad civil podrán participar, bajo la coordinación de las autoridades responsables, en los procesos de preparación, difusión y respuesta adecuada de los Sistemas de Alerta Temprana, a fin de salvaguardar la vida de la población que pudiera verse afectada por un fenómeno natural perturbador” (artículo 69°).</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes mencionadas y en CITCC, 2008.

Diversas leyes consideran la participación en algunos aspectos de su aplicación. A la vez que, en los planes de desarrollo nacional en lo que va del presente siglo, como en los programas de desarrollo social federal, consideran la participación de los ciudadanos como un elemento fundamental. Por ejemplo, en los planes de desarrollo, tanto de los gobiernos del Partido Acción Nacional, como del Partido Revolucionario Institucional, contienen entre sus estrategias promover la participación ciudadana, mediante instancias, como Consejos de Participación Ciudadana que contribuyan en el diseño de las políticas, la transparencia y rendición de cuentas; así como la búsqueda en promover los mecanismos de participación en los diferentes agencias y dependencias de la Administración Pública Federal (véase los planes de desarrollo nacional de los gobiernos de los períodos de 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018).

En relación a las leyes de participación ciudadana en las entidades federativas, en 2011 se tenía legislación en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Camacho, 2011: 167). Después se suman las leyes de participación ciudadana de Michoacán (2016), Hidalgo (2015), Querétaro (2012), Oaxaca (2012), Sinaloa (2012), Sonora (2014), Nayarit (2012) y Nuevo León (2016), aún no vigente. Por otro lado, no tienen leyes de participación ciudadana los estados de: Chiapas, Campeche, Chihuahua, Puebla y Estado de México. En el caso de Chiapas tiene una ley de participación social que considera a las Asambleas de barrios, y a través de ellas la gestión, la colaboración y participación para el desarrollo, en coordinación con autoridades estatales y sobre todo municipales.

Sin embargo todo este proceso es incipiente, lo que no implica que los entidades federativas y sus municipios no tengan procesos de participación ciudadana, los cuales se han venido ejecutando desde los años noventa, sobre todo en los municipios y en los programas sociales, que en el ámbito federal son parte de una política, de tal modo que se considera a la participación ciudadana como “indispensable para la correcta operación de la política social y de los programas sociales” (Bohórquez y Palacios, 2013), aunque en los municipios no es generalizado, y solo se cuenta con ciertas experiencias, especialmente en municipios urbanos.

Una forma de participación interesante es la de fiscalizar o monitorizar la gestión pública a través de observatorios ciudadanos, así como también en casos más especializados de observatorios urbanos, como en el caso de Jalisco; en donde agrupaban a especialistas de universidades, OSC y especialistas independientes para investigación, difusión e incidencia sobre los problemas de la ciudad, las políticas urbanas y la gestión pública (Sánchez, s.f.). Esta autora, además hace énfasis en adaptar las leyes de participación al desarrollo urbano, lo que es más que importante en la actualidad, ya que es imperiosa la participación ciudadana para atender necesidades como para promover el desarrollo, lo que no se encuentra considerado, como son las diferentes redes de ciudadanos que coordinan, gestionan, colaboran y participan, y que no se encuentran asociadas a las formas institucionalizadas.

Por tanto, es preciso mencionar que no hay una legislación que revalore las formas de participación no convencional, menos aún que las legisla de manera apropiada, como son la múltiple participación de movimientos y protestas sociales y en dónde las mesas de diálogo son resultados de estos procesos, y en que sus redes de soporte social e institucional pueden ser un instrumento positivo y propositivo para solucionar problemas públicos. Por otro lado, la ley no reconoce otras formas de participación ciudadana que no estén en su propio marco legal, incluso, se puede observar la criminalización de estas formas de participación alternativas, lo que genera resentimientos y nuevos problemas entre el gobierno y los ciudadanos, lo que dilata los conflictos, muchas veces, de manera innecesaria, debido a que no existen reglas claras y que no viabilicen soluciones.

4.1.3. Legislación sobre la democracia directa

Son consideradas formas de democracia directa el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el veto.

“El referéndum, por el cual se somete a los ciudadanos a la aprobación o rechazo de decisiones de las autoridades legislativas ordinarias, es obligatorio si es establecido constitucionalmente como requisito para ciertas leyes, es facultativo cuando la iniciativa depende de una autoridad que es competente para ello, ya sea por una fracción del cuerpo electoral, de las Cámaras o del jefe de Estado. Este mecanismo puede ser de sanción o ratificación cuando la ley sólo se convierte en ley, previa la aprobación del cuerpo electoral, o consultivo si no tiene carácter vinculatorio” (La Madrid, s.f.). Por su parte, el plebiscito es la consulta a los electores sobre un acto de naturaleza gubernamental o política; su naturaleza no es legislativa ni jurídica; debiéndose aplicar a problemas políticos de considerable importancia (La Madrid, s.f.).

La consulta popular es cuando un porcentaje de electores tienen el derecho para exigir su aplicación sobre una acción legislativa: puede ser simple, si solamente es una invitación legislativa ordinaria a legislar; o formulada, cuando se presenta como proyecto de ley (La Madrid, s.f.). y por último, el veto que es el derecho a exigir que una ley sea suspendida o sometida a votación popular, cuyo resultado determina la validez de la ley (La Madrid, s.f.).

En 2009, el presidente envió una propuesta al Congreso de la Unión planteando la adopción de mecanismos de participación ciudadana en las figuras de Iniciativa ciudadana y Referéndum. En 2011, en el Senado se considera la iniciativa ciudadana y consulta popular, y en la Cámara de Diputados se estimó que con 0.25% del porcentaje de electores del padrón electoral se puede solicitar dicho mecanismo; lo que se concreta en 2012. De ahí que con 0.13 de firmas de la lista nominal se pueden presentar iniciativas ante el Congreso, y será vinculante si consigue una votación mayor al 40%, para lo cual se reforma el artículo 35 de la Constitución Política (Peña, 2014).

En 2010, en el ámbito federal, no existía ningún mecanismo de democracia directa, pero en 22 entidades federativas se contemplaba la aplicación del referéndum, mientras que en tres sólo se enuncian en sus constituciones locales; y las entidades que no tenían ningún mecanismo eran Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sonora (Alarcón, 2010). Asimismo, 21 estados consideraban la figura del plebiscito y en otros tres sólo se mencionaba en sus constituciones; y ocho no lo tienen. En relación con la revocación del mandato, en 2010 solo la consideraban Chihuahua y Zacatecas (*ibíd.*). Cabe resaltar que el plebiscito únicamente ha tenido aplicación en la Ciudad de México, Veracruz y Guanajuato (*ibíd.*). Los demás mecanismos, son poco usados en los diferentes estados, por lo cual, podemos reiterar que si bien el proceso legislativo ha ido avanzando, el proceso es incipiente.

Para 2011, las entidades federativas que no tienen legislado en su constitución los temas del referéndum son: Quintana Roo, Nuevo León, Nayarit, Hidalgo, Baja California Sur y Campeche; y estados que no consideran el plebiscito Campeche, Hidalgo, Estado de México, Nueva León, Querétaro y Quintana Roo (Camacho, 2011).

Asimismo, conforme a artículo 35° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer numeral, que existen temas reconocidos constitucionalmente que queda fuera de la consulta popular; como la restricción de los derechos humanos; la forma de la constitución de la república; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada; y que es la Corte Suprema la que dirimirá si algún tema es materia de consulta o no.

En 2014, se promulga la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), cuyo artículo 4°, a la letra dice: “La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen el derecho a través del voto emitido, mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”; el artículo 5° considera que la calificación corresponderá a la mayoría de legisladores de cada Cámara del Congreso de la Unión, con excepción de las que son propuestas por los ciudadanos, en cuyo caso resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el artículo 6° contempla que para que sea de trascendencia nacional, el tema debe repercutir en la mayor parte del territorio nacional e impactar en una parte significativa

de la población; el artículo 7° estipula que además de un derecho es una obligación; y el artículo 12°, señala que los sujetos políticos que pueden solicitar una consulta son el presidente de la república, el 30% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras y los ciudadanos en número equivalente al menos en 2% del padrón electoral.

De tal modo, queda abierta la posibilidad de que dicho mecanismo de participación ciudadana este en el ámbito nacional. No obstante, los primeros fracasos en temas promovidos por los partidos políticos, permiten observar que si bien las preguntas pueden formularse de manera inapropiada, deberían tener la posibilidad de corregirse, lo que no sucede; asimismo, la LFCP es ambigua y general, lo que conlleva al mismo resultado que las propuesta promovidas por los partidos políticos, ser rechazadas. En la práctica, tales mecanismos de participación y formas de democracia directa, en definitiva, no son realizables, debido a que son instrumentos legales de legitimación política y no de una participación ciudadana autónoma. No se puede negar que ofrecen indicadores interesantes en el marco legislativo, pero en la práctica es letra muerta.

En síntesis, LFCP poco puede ayudar a la participación de los ciudadanos, porque en la práctica, son pocos los temas que interesan realmente a los ciudadanos y que pueden ser objeto de consulta y además, como la ley es tan general, casi todo lo que se presente puede entrar entre las prohibiciones contempladas. De ahí que sea más un recurso del ejecutivo en temas controversiales o, en su caso, de búsqueda de apoyo popular o legitimidad, pero como está promulgada actualmente, difícilmente podría constituirse en un verdadero mecanismo de participación ciudadana.

4.2. Evolución de la legislación y de la participación ciudadana en la Ciudad de México

4.2.1. Período comprendido entre 1928 y 1999

En la Ciudad de México (antes Distrito Federal-D.F.), la historia tanto del gobierno como de la participación ciudadana está marcada por el ejecutivo federal. En la Constitución de 1917 aparecen estas limitaciones, pues se establecen las bases para la negación de los derechos políticos en la elección de las autoridades de la ciudad, en la cual:

1. Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, y entre estos se incluía a la Ciudad de México; 2. El gobierno del D.F. y de los territorios estaría a cargo de un gobernador, que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente; 3) Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión [...]; 4. El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general [...], que sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (Díaz, 1992: 211).

El ejecutivo federal tenía las facultades de:

a) Nombrar y remover libremente a su gobernador, así como al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorial; [...] c) Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso; d) [...], los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal que eran enviados directamente por el presidente al gobernador del D.F., y no requerían de refrendo para surtir efectos (artículo 92° constitucional), e) [...] el presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios (artículo 111° constitucional) (Vázquez-Alfaro, 2010: 27-28).

De ahí que la participación ciudadana tuvo una falla de origen en la Ciudad de México, aunque estaba reconocida para los municipios. Habría que decir también que en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, el gobernador del D.F. concentraba todas las facultades, incluyendo las que le correspondían a los municipios, por lo que de facto quedaron anulados los municipios y formalmente en 1928, se suprimen.

Según Díaz, (1992: 12) “se concentraban en el gobernador del D.F. importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución”. Asimismo, “se centralizó aún más el gobierno de la ciudad en nombre de la unidad de mando y eficiencia y arguyendo que los municipios no pueden disponer de sus propios fondos para su sostenimiento y solo tenían autonomía en la teoría (Diario de Debates, 1928).

En 1928 se promulga la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en la que se estipula que el gobierno capitalino estaría a cargo del Presidente de la República, cuyo ejercicio se haría a través del Departamento del Distrito Federal (DDF), dirigido por el jefe de gobierno del DDF, quien gobernaría ayudado por un Consejo Consultivo y Consejos en cada una de las delegaciones políticas.

De esta forma, la participación en los municipios, que era la única real, llega a su fin. Esto fue un atentado directo contra la participación ciudadana y democracia local, porque:

[...] los poderes antes detentados por los ayuntamientos y por el gobernador capitalino quedaron en manos del DDF, organismo que pasó a engrosar las dependencias manejadas directamente por el Presidente de la República. Nació así la regencia de la capital, y sus ciudadanos quedaron de la noche a la mañana sin voz ni voto, en lo que concernía a su gobierno local. A partir de entonces podrían pedir, negociar, presionar o asesorar a la gran burocracia del DDF, pero no decidir a través de su voto y de la acción de sus representantes electos (Meyer, 1982: 3).

Ante la ausencia de representación ciudadana y debido al control centralizado desde el ejecutivo federal, se hacía necesaria la creación de órganos intermediarios entre el gobierno del DDF y los ciudadanos. Así, la falta de representación llevó a que se conformara el Consejo Consultivo de la Ciudad del Distrito Federal³ (CCCDF) y para cada delegación un Consejo Consultivo Delegacional (CCD), que eran “cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos” (Castelazo, citado en Mellado, 2001: 27). Estos dos organismos eran espacios de participación ciudadana que buscaban ser el intermediario entre ciudadanos y el gobierno de la ciudad: con elección de propietario y suplente, con cargo honorífico y de duración de tres años e irrenunciable en el caso del CCCDF, salvo por asuntos graves y sometido a la decisión del jefe del DDF; y el de CCD honorífico por un año. La finalidad de estos organismos era colaborar y auxiliar en sus funciones al jefe del DDF, quien también presidio el Consejo. Tenían sesiones ordinarias (una vez al mes) y extraordinarias (a solicitud del presidente del Consejo, del secretario o de seis consejeros).

Estos organismos colegiados eran cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional, con los cuales se pretendía reemplazar en la capital, a los extintos ayuntamientos con la representación de los principales intereses de la localidad, buscando promover la participación ciudadana para que asesoraran al gobierno capitalino. El CCCM se creó como un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del DDF, con el objetivo de hacer participar a los capitalinos en los asuntos políticos. En un principio se integró con 13 miembros elegidos por el jefe del DDF; por cada propietario había un suplente, con duración de tres años como máximo; el cargo era honorífico y no renunciable, salvo por causas graves a consideración del jefe del DDF. Los cargos de presidentes de los CCCDF serían honoríficos y se renovarían cada año (Mellado, 2001: 27).

³ Llamado también Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM).

No era totalmente democrático el proceso para formar parte de los CCD, pues “representaban a los sectores de la población económicamente organizados” (*ibíd.*: 28). Para Mellado:

Las relaciones corporativas [...] se hacen presentes en ese mecanismo. En primer lugar, para ser miembro de los CCD era necesario pertenecer a un organismo que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino dirigente; dichas organizaciones eran las siguientes: Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores, y finalmente la Asociación de Madres de Familia. Esto nos muestra que los CCD representaron desde entonces intereses grupales, se convirtieron con el tiempo en una junta de notables y funcionaron a la vez como órgano de colaboración del DDF.

Estos organismos representaban a grupos de interés. Además, no tenían facultades legislativas ni ejecutivas, sino solamente de “iniciativa, de opinión y vigilancia” (Cassagne, 2001 citado por Mellado: 28).

De 1928 a 1977 no existieron más reformas constitucionales, excepto los de carácter político-administrativo:

[...] en 1941, con Ávila Camacho, se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y se deroga la de 1928, en la que se crea la noción de Ciudad de México, que reemplaza al “Departamento Central” de la ley de 1928. Esta nueva ley establece 12 delegaciones. En la ley de 1970 las delegaciones pasan de 12 a 16, y aumenta la desconcentración de funciones en favor de las delegaciones, desaparecen los consejos delegacionales y aparecen las juntas de vecinos, pero sus dirigentes continúan siendo elegidos por las autoridades, no por los ciudadanos; un aporte significativo fue que el presidente del CCCDF, era elegido de entre los presidentes de las juntas de vecinos. No hay más modificaciones en relación con la participación ciudadana, pues la Ley Orgánica del DDF de 1972, solo modifica los límites territoriales de las 16 delegaciones. (Vázquez-Alfaro, 2010: 31-32).

En el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se precisan las funciones del CCCDF, según la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), de colaboración para la prestación de servicios, somete al jefe de gobierno los proyectos de leyes y reglamentos, como la reforma y derogación, recomienda un servicio público prestado por particulares o sugerir nuevos servicios, emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana cuando lo solicite el jefe de gobierno del DDF, opinar sobre los tribunales locales y participar en ceremonias públicas, entre otras (Mellado, 2001: 33). Empero, era carente de representatividad plena y plural, “sólo era un órgano legitimador de decisiones de gobierno y definitivamente, no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas” (*ibíd.*: 34).

Esta forma de participación era excluyente, y no consideraba a la mayoría de los ciudadanos, a la vez que al ser dirigentes de organizaciones que representaban a grupos de interés, era cuestionable que trabajaran pensando en el bienestar de todos. De manera que estaban desligados de la problemática local y de sus conciudadanos, al mismo tiempo, sus funciones eran también acotadas, pues “no llevaban a cabo programas de trabajo específicos en su comunidad que motivara su participación continua” (*ibíd.*). Por otro parte, la junta de vecinos establecida por la LODDF en 1970, según Mellado (2001), buscaba una mayor participación ciudadana, sin embargo, eso es objetable, debido a que no eran elegida por los ciudadanos.

En este punto, en el caso de México, es necesario contextualizar de manera breve aquellos sucesos políticos, económicos y sociales que iniciaron o terminaron hasta 1970: la dinámica política-económica global comienza a transformarse y a dar paso a procesos de capitalismo tardío o de la llamada etapa postindustrial; y por otro lado, el impulso movimentista que dio lugar a la tragedia de Tlatelolco y, a la vez, el comienzo del conflicto interno del Partido Revolucionario Institucional, aunado al reclamo social de un mayor pluralismo y, por tanto, la búsqueda de nuevos espacios de legitimidad. Búsqueda que responde más a las circunstancias de esos momentos que a las de impulsar una real participación ciudadana. Era a su vez, más una forma de control que de participación; aunque el CCCDF tenía una mayor injerencia en el gobierno como órgano consultivo con el jefe del DDF y a través de la colaboración ciudadana. Senties (1973, citado en Mellado, 2001: 35) señala que:

De la representatividad de organizaciones formales o de gremios, se ha pasado históricamente al XXIX Consejo Consultivo del D.F. (CCCM) justamente, de la LODDF en vigor [...] y que dispone que el CCCM funcione integrado por los presidentes de las juntas de vecinos de las 16 delegaciones, lo que lo caracteriza como órgano de colaboración ciudadana.

La presión popular tenía que estar representada y dar el paso a las juntas vecinales, lo que se expresa en la nueva LODDF, como respuesta a las nuevas exigencias del momento y a las características propias de dicha coyuntura. La representación era por tanto de cada vecino, los que eran más destacados por su participación en sus delegaciones (LODDF, 1970). Según el artículo 17°, fracción I y el 47, analizados por Contreras y Luna, (1996: 5) las juntas tenían por atribuciones:

1. Recibir información mensual sobre la prestación de servicios públicos de la autoridad correspondiente;
2. Proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos y sugerir otros;
3. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guardan los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehistóricas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros y en general, todo aquello en lo que la comunidad tenga interés;
4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos públicos y privados, que se presten en la delegación;
5. Dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas, conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes;
6. Informar al CCCM los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolver, y rendir un informe mensual de sus actividades; y
7. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios, que afecten a su comunidad, y proponer adiciones y modificaciones.

Todo esto muestra las amplias atribuciones de las autoridades, y la implementación de los trabajos sólo se podría llevar a cabo con una buena coordinación con todos los ciudadanos de la jurisdicción que representaban. En la práctica, el gobierno buscaba un soporte para poder realizar su trabajo con eficacia y a la vez tener la legitimidad de los representados. Las exigencias eran mayores y las demandas plurales, por lo que las juntas vecinales fueron un organismo necesario en esos momentos. Además, el gobierno opta por el discurso de la colaboración ciudadana o participación vecinal, más que de participación ciudadana, y se comienza a abordar lo planteado al menos en el discurso, como:

[...] una forma de democracia participativa que no se agota en las expresiones de tipo electoral [...] y que propicia que los vecinos actúen de manera cotidiana y persistente para vigilar los servicios públicos, la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno, así como para proponer soluciones prácticas y emprender esfuerzos de carácter solidario (Hernández, 1977: 5).

De ahí que el objetivo era más de legitimación ante las nuevas exigencias, pues los que integraban las juntas vecinales, no eran elegidos por los ciudadanos sino por las autoridades y actuaban de espaldas a las necesidades de la comunidad. Se persistió en integrar a personas distinguidas (“notables”) ajenas a los intereses ciudadanos, por eso, estos no se sentían representados. Posteriormente, “los notables” no tuvieron facultades ejecutivas en la toma de decisiones, a la vez que la cultura política era de poca participación (Cfr. Castelazo, 1992: 32-33) y antidemocrática, especialmente, la impulsada por el gobierno, ya que ni siquiera se había solucionado el problema de la representación plural de los partidos políticos. Por tanto, estas formas participativas fracasaron como maneras de representación y participación ciudadana.

Por otra parte se discrepa con lo que propone Mellado (2001: 37) en “que esta figura buscaba rescatar la importancia del ciudadano común”, si así hubiese sido, entonces no se hubiera elegido solamente a ciertas personas consideradas notables. Empero, el autor coincidió con la perspectiva aquí planteada, que fue más bien “la institucionalización de una nueva forma de control y de legitimación de los ciudadanos” (Mellado, 2001: 37).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 se orientó a la desconcentración de funciones, lo que favoreció a las delegaciones. Con ello, también se plantearon nuevos mecanismos de participación vecinal articulados a los órganos ya existentes: a) las asociaciones de residentes y b) los comités de manzana. El inmediato superior fueron las juntas de vecinos. Cabe decir que la ley habla de “colaboración vecinal ciudadana”, no de participación ciudadana.

La primera forma de colaboración ciudadana, en su organización, la presidían los jefes de manzana, de pueblos barrios y/o administradores de unidades habitacionales, cuyas funciones eran: “1. Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal; 2. Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios; y 3. Informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender a sus peticiones o demandas”. (Diario Oficial de la Federación-DOF, 1978). En ningún caso se mencionó al ciudadano, ciudadanía o participación ciudadana, por tanto, fue básicamente una participación vecinal, dirigida por los funcionarios gubernamentales de la administración pública local.

En 1980, por primera vez, los Comités de manzana son elegidos por los propios vecinos: un jefe, un secretario y tres vocales, cuyas atribuciones fueron: captar las demandas de los habitantes de cada una de las colonias denominadas “manzanas” y darlas a conocer a la asociación de residentes; recaudar las aportaciones económicas y materiales de la manzana; organizar y coordinar las acciones de los vecinos en la manzana; e informar sobre los resultados a los vecinos (DOF, 1980). Cabe mencionar que no hubo participación de todas las colonias, los partidos de oposición fueron indiferentes al proceso como también la mayoría de la población.

Los elegidos en los Comités de manzana no representaron plenamente a los vecinos, y aunque es considerado un hito en el proceso de democratización y participación en la Ciudad de México, fue un fracaso, por “no tener ni en su origen ni en su desarrollo como ley el involucramiento de los ciudadanos, ya que fue fundamentalmente una estructura piramidal que buscó legitimar al Consejo Consultivo” (Granados, 1997: 9A). Con todo, el problema fue la forma de elección directa para elegir desde las autoridades y no por los vecinos, hasta en comités en los que no se tuvo elección y hubo designación. Por otro lado la participación de la población no supero el 20% y los propios ciudadanos elegidos desconocían sus funciones (Proceso, 1980) debido a que no se difundió apropiadamente la forma de elección, así como por el rechazo tanto de partidos de oposición como de los habitantes de la ciudad. Por ello, algunos lo llamaron una “caricatura de representación” (Granados, 1980).

En cuanto a la organización de los comités, fue implementada y dirigida por los funcionarios gubernamentales y del entonces jefe del DDF, con una participación vecinal y una estructura piramidal, en cuya cúspide estaba el Presidente de la República y, con la LODDF de 1979, las juntas de manzana como el último eslabón. Lo peor del caso es que mientras se negaba la participación política a los ciudadanos para elegir a sus jefes delegacionales y de la ciudad, se realizaban las primeras elecciones en las manzanas, por lo cual muchos ciudadanos lo consideraron un engaño, una burla. El “carácter consultivo de los representantes los llevó a constituirse en “elementos decorativos” y la asamblea en la que participaron, funcionó a discrecionalidad del jefe del DDF (Segovia, 1980: 7)

En síntesis, fueron mecanismos desplegados en el marco de la búsqueda de nuevos espacios de legitimación y que en consecuencia no se buscó una verdadera participación ciudadana, a pesar de la evidente necesidad, desde este período, de iniciar transformaciones democráticas y generar una participación ciudadana efectiva, no controlada, designada, manipulada, ni dependiente. La participación en los comités de manzana, secciones vecinales o juntas de vecinos, no fue una real participación ciudadana, sino una participación vecinal, clientelista y corporativa. Estas juntas se mantuvieron hasta 1995 y fueron reemplazadas por los Consejos Ciudadanos.

Con la reforma de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en relación al gobierno de la Ciudad de México, se incorporó para los ordenamientos legales y sus reglamentos, el referéndum y la iniciativa popular; lo que llevó a que la LODDF de 1978 estableciera las bases para dichos mecanismos; sin embargo, no se reglamentó y finalmente para el período de 1986-1987 se eliminaron dichas figuras del texto constitucional. De ahí que “la participación ciudadana no existió en el sistema político autoritario. La única manera era mediante las movilizaciones [...] no había flujos de información, los ciudadanos no confiaban en las instituciones mexicanas [...] y no había mecanismos institucionales y un marco jurídico que regulara la participación” (Serrano, 2011: 102).

El cambio sustancial llegó con las reformas a la LODDF y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1988, que permitió a los ciudadanos de la Ciudad de México elegir a los representantes de la Asamblea. La propuesta fue hecha en 1986 por el Presidente de la República, pero sin cambiar la situación jurídico-política de la ciudad, sin facultades legislativas ni para definir el presupuesto de la entidad. Sin embargo, esto constituyó un avance significativo en la participación ciudadana, la primera de su índole, en comparación con las formas de participación anteriormente realizadas.

En los años noventa, el entonces jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, propuso y promovió una reforma integral, tanto de los órganos políticos, administrativos, de justicia, así como de los mecanismos de participación ciudadana.

Una reforma que complete los mecanismos de participación ciudadana en los aspectos de definición del presupuesto, planeación urbana, la aplicación de reglamentos a través de una labor de gestión, supervisión y vigilancia, tanto a la ARDF, como en la Cámara de Diputados y en el CCCM.

Con este fin, se creó una mesa de concertación, con amplia participación de la sociedad civil y partidos políticos, como de autoridades y la academia, que abordaron diversos temas: “1. Formas de gobierno y derechos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; y 3. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del D.F.; y 4. Procuración y Administración de Justicia” (DDF, 1993).

Un hecho relevante y que marcó el inicio de una participación plenamente autónoma en la Ciudad de México (antes Distrito Federal) es la convocatoria a un plebiscito entre representantes de la mesa de concertación, partidos políticos y ciudadanos, el cual se realizó con tres alternativas: a) si los gobernantes de la ciudad deberían ser elegidos por voto universal, b) un poder legislativo propio de la ciudad, y si se debe crear el Estado 32; ganó el sí, en los tres planteamientos. El resultado final se tuvo el 10 de septiembre de 1993 con los acuerdos y posteriores modificaciones constitucionales, se otorgaron facultades legislativas a la ARDF, mayor autonomía a los delegados y ratificación por parte de la ARDF, asimismo, se crean los Consejos Ciudadanos como nuevos mecanismos de participación (DOF, 1993; CPEUM, 1993).

El 14 de julio de 1994 se expidió el nuevo Estatuto del Gobierno del Distrito Federal en el que se establece el derecho al voto por la ARDF y por los consejos ciudadanos de las delegaciones, de este modo, la participación ciudadana se realiza como medio de 'canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad. (Ziccardi, s.f.: 49).

Como resultado de estos cambios, en 1995, se promulga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Esta ley contempla además otros mecanismos: "audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos de los delegados y la creación de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional" (Ziccardi, s.f.: 49). "La innovación más importante de esta ley fue la creación de 16 Consejos Ciudadanos, que se integrarían por consejeros electos por voto directo y secreto de los ciudadanos" (Luján, 2005), elegidos en diciembre de 1995.

En la elección de los Consejos Ciudadanos, en el que los partidos políticos no participaron directamente porque se les prohibió, el proceso fue conflictivo y con órganos ciudadanos debilitados por las violaciones constantes a la ley por parte de las organizaciones vecinales con simpatías partidistas; además, una vez realizado el proceso, desaparecieron las juntas y asociaciones vecinales, no así los comités de manzana, pero todos tuvieron que readaptarse para sobrevivir (Martínez, 1996, Salazar, 1996, Ziccardi, s.f.). Los nuevos órganos ciudadanos tuvieron por atribuciones: la gestión urbana, revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y aprobar el Plan Parcial Delegacional y representar a los ciudadanos ante las autoridades delegacionales y centrales (Ziccardi,s.f.).

El punto de quiebre de la LPCDF fue la reforma de la CPEUM en su artículo 122° en 1996. En este cambio se establece la elección por voto secreto y universal del jefe de gobierno de la ciudad, que se concretó en 1997 y el de sus delegaciones a partir de 2000. La reforma modificó la situación de los Consejos Ciudadanos, por lo que en noviembre de ese mismo año, se reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que eliminó su existencia, y que entró en vigor en diciembre de 1997, año en que la Asamblea, con facultades de legislar sobre participación ciudadana, incorporó el plebiscito y se mantuvieron en el estatuto los recorridos delegacionales y las audiencias.

En 1998, se expide la nueva LPCDF, que en su artículo 2°, precisa sus características: democracia, corresponsabilidad, solidaridad, legalidad, inclusión, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia. Los órganos de participación ciudadana establecidos fueron los Comités Vecinales para ser elegidos en cada colonia, barrio, pueblo y/o unidad habitacional. Y entre otros mecanismos: los recorridos delegacionales, audiencia pública, difusión pública, unidad de quejas y denuncias, consulta vecinal, colaboración vecinal, plebiscito y referéndum. No obstante, como se mencionó en el capítulo anterior, en el ámbito constitucional, las reformas limitan las funciones legislativas plenas de la ARDF, que cambia su nombre a Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Finalmente, en 1999 se llevan a cabo las elecciones para los Comités Vecinales, en las cuales, como en la primera experiencia de los Comités de manzana, el desinterés de los ciudadanos resultó en un alto ausentismo electoral, aunque se eligieron 1,220 comités en las 16 delegaciones y 152 más en elecciones extraordinarias efectuadas en el mes de septiembre del mismo año. Estos comités siguen siendo influenciados por representantes de partidos políticos, aunque en el discurso se diga lo contrario, y los comités autónomos son pocos, como sucede en la delegación Tlalpan, en los que se señala que lo que ha cambiado sólo es el partido político, pero el funcionamiento es el mismo (Fernández-Tapia, 2007), como se observa en el siguiente cuadro.

Evolución de la legislación y de los mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México, en el período 1928-1998

Instancia	Años	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCDF)	1929 - 1995	LODFyTF (13/12/1928)	Trece miembros elegidos por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para un período de 3 años. Era honorífico.	De consulta, opinión, denuncia, revisión, de inspección y sobre todo, de legitimación del gobierno.	En la práctica no funcionó y no representó a las demandas e intereses ciudadanos.
Juntas de vecinos	1929 - 1970	LODFyTF (13/12/1928)	Elegido entre los dirigentes de una organización que preveía la legislación (Cámara de Comercio, asociaciones de pequeños comerciantes, de dueños de propiedad y bienes raíces, de inquilinos, profesionales, empleados públicos, trabajadores y de madres de familia). Se renuevan anualmente entre 1929-1941. Desde 1942 es por dos años.	Órganos de representación gremial profesional y funcional que tenían por función auxiliar a la administración local en la revisión de la cuenta anual del DDF, proponer reformas, supervisar los servicios y denunciar las regularidades.	No tenían la capacidad de incidir mínimamente en la administración, menos en la toma de decisiones. No representaban mínimamente a los ciudadanos.
Juntas vecinales	1970 - 1994	LODDF (29/12/1970)	Tenían un mínimo de 20 integrantes, de los cuales 4 deberían ser mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años. Se elegía de los representantes notables, una junta por delegación y su período de duración sería de 3 años. El presidente, el secretario y los vocales serían elegidos de la misma junta, entre sus integrantes.	Proponer medidas para mejorar los servicios públicos y sugerir otros, informar el estado de los bienes y servicios públicos a la delegación, determinar las necesidades vecinales y hacer propuestas para solucionarlas, informar a los ciudadanos de las medidas administrativas, rendir un informe mensual de sus actividades y opinar sobre los problemas de educación y urbanos básicos.	No representaban a los vecinos, no tenían participación en toma de decisiones y los ciudadanos no se identificaron con estas juntas.

Instancia	Años	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Asociaciones de residentes	1978 - 1997	LODDF (12/02/1978)	Integradas por los jefes de manzana, barrios, colonias y pueblos.	Informar de las gestiones de la delegación, identificar necesidades y demandas, organizar a los colonos para la realización de obras y servicios.	No tuvo la respuesta esperada de los ciudadanos, y fracasaron al no estar concebida con y desde los ciudadanos.
Comités de manzana	1978 - 1997	LODDF (12/02/1978)	Se realizaron elecciones en 1980. Cada manzana debía elegir 5 miembros (presidente, secretario y tres vocales). Fueron órganos de base elegidos por los vecinos.	Captar demandas y remitirlas a las asociaciones, organizar a los ciudadanos para las actividades de cada manzana, recaudar aportaciones y materiales e informar de los resultados.	No tuvo la respuesta esperada de los ciudadanos, y fracasaron al no estar concebida con y desde los ciudadanos.
Consejos Ciudadanos Delegacionales	1994 - 1996	EGDF LPCDF (10/06/1995)	El número era proporcional a la cantidad de habitantes, con un mínimo de 15 consejeros por delegación. Sería por elección universal, con un titular y un suplente por tres años.	Gestión, supervisión, opinión, consulta en los programas del gobierno local para las delegaciones. Apoyar el desarrollo de los programas. Participar en decisiones del uso de suelo y en la supervisión de los presupuestos y la operación de los servicios públicos de las delegaciones.	Fracasaron definitivamente, y fueron eliminadas de la ley en 1996.
Comités Vecinales	1998 - 2005	EGDF LOAPDF (26/11/1998)	Por voto universal en cada colonia, barrio, pueblo o unidad territorial. El número integrantes será de entre 7 a 15, en función del padrón electoral. Eran elegidos por tres años.	Gestión, identificación y organización de necesidades y demandas, organizar la colaboración de los ciudadanos, hacer propuestas sobre servicios y obras, realizar investigación social y foros de interés local, opinar sobre los programas y servicios públicos e informar y educar a los ciudadanos, etc.	No tuvo la respuesta esperada. En la elección reinó la indiferencia ciudadana y el abstencionismo. Los entrevistados señalaron que solo algunos funcionan, y con ellos se trabajó poco en la delegación.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández-Tapia (2007) y la legislación del período de 1928 a 1998.

4.2.2. Período comprendido entre 2000 y 2015

Mediante la LPCDF de 2004, se crearon los Comités Ciudadanos, que reemplazaron a los Comités Vecinales, al establecer su elección en asambleas electivas, por medio del voto secreto, libre y universal.

Con la LPCDF de 2010, se incorporó como otro mecanismo de participación ciudadana la figura de Organizaciones Ciudadanas y se creó la figura de Consejos de los Pueblos, que es un órgano de representación en los pueblos originarios, y en el cual, en la misma ley se mantiene la figura de autoridad tradicional, basada en sus sistemas de normas internas. Además, se introduce un procedimiento de elección para los Comités Ciudadanos que era de unidades territoriales, para pasar a colonias, lo cual, incrementa mucho el número de comités; a lo que se agrega que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) tiene la facultad de dividir las colonias que tengan más de tres mil ciudadanos (Cfr. LPCDF, 2010; Vargas y Galván, s.f.: 445). En estas condiciones, entre Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos, se eligieron como mínimo 1,815 (Vargas y Galván, s.f.: 446). Los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos se integran por elección cada tres años, y continúan de dicha manera hasta 2016.

Habría que mencionar, además que la LPCDF de 2010, considera en su artículo 3° los siguientes principios de participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas y derechos humanos.

Por otro lado, las reformas de 2013 incorporan como derecho de los habitantes de la ahora Ciudad de México, emitir su opinión y formular propuestas para la solución de problemas de interés público o general y para las relaciones en la comunidad por los instrumentos de participación que la ley establece (artículo 10°, fracción VI); ser informados y tener acceso a la información de obras y servicios públicos, a la vez el que se debe proporcionar a través de los mecanismos de transparencia (*ibíd.*).

Con la LPCDF de 2016, actualmente vigente, se establecen doce mecanismos de participación: 1) plebiscito, 2) referéndum, 3) iniciativa popular, 4) consulta ciudadana, 5) colaboración ciudadana, 6) rendición de cuentas, 7) difusión pública, 8) red de contralorías ciudadanas, 9) audiencia pública, 10) recorrido del jefe delegacional, 11) asamblea ciudadana y 12) organizaciones ciudadanas. También instituye como órganos de representación ciudadana: a) Representante de manzana, b) Comités

Ciudadanos, c) Consejos Ciudadanos, d) Consejos de los Pueblos (en los pueblos originarios) y e) Consejo Ciudadano Delegacional, como máximo órgano de representación. Así, el Representante de manzana es la unidad mínima de representación, el cual:

Colabora con el Comité Ciudadano o el Consejo de los Pueblos, para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales y los servicios o actividades de gobierno en sus diferentes niveles; emite su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo, y canaliza las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano o Consejo de los Pueblos” (Vargas y Galván, s.f.: 454).

Cabe señalar que uno de los rasgos más significativos es la incorporación del presupuesto participativo, el cual es relevante en cuanto al monto destinado, pues:

A raíz de una serie de reformas realizadas a la Ley de Participación Ciudadana, a partir de 2010, la Asamblea Legislativa del D.F. asigna del 1% mínimo al 3% del presupuesto de las 16 delegaciones para fines del presupuesto participativo del DF. Para darnos una idea de lo que representa el monto de 762.9 millones de pesos destinado al presupuesto participativo 2015, es equivalente al 80% del fondo metropolitano de Monterrey o a lo solicitado por el Municipio de Tampico, Tamaulipas para su presupuesto 2015. (González, 2015: párrafo 4).

En términos de participación, el presupuesto participativo tiene sus cuestionamientos debido a que la participación de los ciudadanos es escasa, motivo por el cual una minoría termina decidiendo y no las mayorías, como debería ser. El gobierno local y federal no ha logrado promover una mayor participación de la ciudadanía.

Los rubros en los cuales se puede invertir dicho presupuesto son: 1) Obras y servicios, 2) Equipamiento, 3) Infraestructura urbana, 4) Prevención del Delito, y 5) Los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales. Una vez que los proyectos son validados, durante el mes de octubre, con apoyo del IEDF, se informa a la población de los 40 distritos electorales del DF, de aquellos proyectos que hayan sido aceptados para que la ciudadanía los conozca (González, 2015: párrafo 5).

El presupuesto participativo es, sin duda, el mecanismo de participación ciudadana más avanzado en la Ciudad de México. Y en el cual, la participación en el presupuesto, conforme a ley, se rige por los principios de: democracia, participación, pluralidad, tolerancia, autonomía, solidaridad, igualdad, equidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, anualidad y capacitación. Por otra parte, son los Consejos Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos los llamados a coordinar, y participar en la planeación participativa y el desarrollo económico en sus respectivas jurisdicciones.

El presupuesto participativo es parte de las acciones que se han realizado desde 2011 en la Ciudad de México para impulsar la participación ciudadana en asuntos de gobierno. De esta manera, la sociedad decide sobre la aplicación de los recursos a los que se hace referencia en los artículos 83° y 84° de la Ley de Participación Ciudadana, a partir de las obras o acciones que en la consulta respectiva se consideren prioritarias en las colonias (IEDF, 2011: 8).

La ley vigente considera que los Consejos Delegacionales, pueden someter a consulta cualquier tema, por tanto, también pueden convocar para tomar decisiones sobre el presupuesto participativo (IEDF, 2011).

Cabe especificar que el presupuesto participativo tiene su propio marco legal, instituido en la Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal (LPPDF), que tiene por finalidad: identificar las necesidades y demandas ciudadanas; coadyuvar a la cohesión social de las colonias, pueblos originarios, barrios y regiones de la Ciudad de México; garantizar la participación de sus habitantes en la planeación, discusión, elaboración y elección de proyectos para sus respectivas comunidades, localidades o regiones; contribuir a una participación ciudadana efectiva en la administración de los recursos (planeación, ejecución, evaluación); y promover la colaboración entre ciudadanos, gobernantes y órganos de representación ciudadana.

El IEDF es el encargado de convocar y coordinar la consulta al presupuesto participativo, y el otro actor central es el Comité Ciudadano. Empero, el problema, como se verá en el capítulo V, es la mínima participación de los ciudadanos, que es muy reducida en comparación con el padrón electoral, a pesar de que “la implementación en la Ciudad de México es desde 2007 y de manera regular desde 2011” (Ayala y Hernández, 2014, 86).

Así, las leyes en materia de participación ciudadana de la Ciudad de México, actualmente, tienen mecanismos de participación para que los ciudadanos se involucren, pero estos, no participan en la medida necesaria, la apatía es grande y las formas de participación clientelistas asociadas a funcionarios gubernamentales, a programas de asistencia social y a partidos políticos no han desaparecido.

Evolución de la legislación y de los mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México, en el período 2000-2015

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Comités Vecinales	1998 - 2005	EGDF LOAPDDF (26/11/1998)	Por voto universal en cada colonia, barrio, pueblo o unidad territorial. El número de integrantes será de entre 7 a 15 en función al padrón electoral, elegidos por tres años.	Gestión, identificación y organización de necesidades y demandas, organizar la colaboración de los ciudadanos, hacer propuestas sobre servicios y obras, realizar investigación social y foros sobre temas de interés local, opinar sobre los programas y servicios públicos e informar y educar a los ciudadanos, etc.	No tuvo la respuesta esperada. En la elección reinó la indiferencia ciudadana y abstencionismo. Son consideradas un fracaso.
Comités Territoriales	2004	LPCDDF (17/05/2004)	Representa a la Unidad Territorial. Se integrará por 9 ciudadanos elegidos para un período de 3 años en la Asamblea Ciudadana La elección será a través del voto universal de los ciudadanos.	Conocer y organizar las demandas y propuestas y sus soluciones. Elaborar y proponer programas de desarrollo comunitario. Colaborar en la ejecución de los programas de desarrollo. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana. Supervisar el desarrollo de la ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana. Coordinar y establecer acuerdos con otros Comités Ciudadanos, promover la capacitación cívica y la participación ciudadana, entre otros.	Sus funciones son las mismas del actual comité vecinal y otras nuevas con mayor capacidad de decisión, pero no vinculatorias con respecto al gobierno delegacional o del D.F., lo que puede llevar al mismo fracaso de los Comités Vecinales.
Consejos Ciudadanos Delegacionales	2004	LPCDDF (17/05/2004)	Instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la delegación y del gobierno local. Se conformará con el coordinador interno de cada Comité Ciudadano y sesionará dos veces por año y extraordinariamente en caso de emergencia por desastre natural o eminente riesgo social.	Coordinar con las autoridades y, a través de equipos de trabajo por temas y/o territorio, podrán: Emitir opinión sobre programas y políticas públicas del gobierno local o de la delegación; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios públicos; informar permanentemente a cada comité ciudadano sobre las actividades y el cumplimiento de los acuerdos.	Se integraron de manera tardía y Actualmente funcionan con limitaciones.

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Asamblea Ciudadana Territorial	2004	LPCDDF (17/05/2004)	Habrá una por cada Unidad Territorial. Sesionará como mínimo 3 veces al año y podrán participar todos los que tengan carnet de elector, con voz y voto.	Informar, analizar, consultar, deliberar y decidir en los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Revisar y dar seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en cada Unidad Territorial. Elegir un comité ciudadano para la Unidad Territorial y una comisión de vigilancia de 5 miembros por 3 años, para vigilar al Comité ciudadano.	Se afirma que serán elegidas en 2006. Sus resoluciones serán de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano y los vecinos de la Unidad Territorial correspondiente.
Red de contraloría ciudadana	2004	LPCDDF (17/05/2004)	Son designados por la Contraloría General del DF a propuesta de organizaciones, instituciones académicas y profesionales y de medios de comunicación, por dos años, dos por cada órgano colegiado de la Administración Pública.	Garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.	Lo integran ciudadanos individualmente que en forma honorifica hacen vigilancia, Son ahora, una de las formas de participación de mayor éxito., pero la participación es de algunos ciudadanos.
Representante de manzana	2010	LPCDDF 27/05/2010	Son elegidos en la Asamblea Ciudadana de cada manzana y se reunirán al menos una vez al mes a convocatoria del Comité Ciudadano. (artículos 136�-137�)	Opinar sobre la orientación del presupuesto participativo. Canalizar la demanda de los vecinos.	
Organizaciones ciudadanas	2010	LPCDDF 27/05/2010	Por constitución y registro legal como algún tipo de organización social y con campo de actuación en el Distrito Federal.	Estimular la participación ciudadana en la vida pública como cauce o instrumento de dicha participación o implementando dichos mecanismos; también gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del DF los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general.	Participación neocorporativa y neocientelista. No promueven, salvo excepciones, una participación democrática.

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Consejos de los Pueblos	2010	LPCDDF 27/05/2010	Son elegidos en los pueblos comunitarios por sus normas internas. Son equivalentes a los Consejos Ciudadanos.	<p>I. Mantener vinculación estrecha con la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario;</p> <p>“II. Representar los intereses colectivos de los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad;</p> <p>III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional;</p> <p>IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;</p> <p>V. Participar junto con la autoridad tradicional en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para el ámbito territorial del pueblo correspondiente, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;</p> <p>VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;</p> <p>VII. Supervisar junto con la autoridad tradicional el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana.</p> <p>IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica, para promover la</p>	Se dio inicio a la integración de los pueblos originarios.

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
				participación ciudadana junto con la autoridad tradicional; XI. Proponer, fomentar y promover junto con la autoridad tradicional el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana; XII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las Asambleas Ciudadanas; XIII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las reuniones de trabajo temáticas y por zona; XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; XV. Informar junto con la autoridad tradicional a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo; XVII. Establecer acuerdos con otros Consejos de los Pueblos para tratar temas de su demarcación; XVIII. Conformar junto con la autoridad tradicional a representantes por cada manzana del pueblo de acuerdo con el título séptimo, y XIX. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal" (artículo 143°).	Se dio inicio a la integración de los pueblos originarios.

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Asambleas Ciudadanas (por colonia)	2010	LPCDDF 27/05/2010	<p>“La Asamblea Ciudadana será convocada de manera ordinaria cada tres meses por el Comité Ciudadano; y en el caso de los pueblos originarios enlistados en el artículo 13° transitorio, por los Consejos de los Pueblos, conjuntamente con la autoridad tradicional. Dicha convocatoria deberá ser expedida por el coordinador inter-no del Comité Ciudadano y estar firmada, cuando menos, por la mitad más uno de los integrantes de éste.” (Artículo 89°).</p> <p>La asamblea será de convocatoria abierta y con diez días de anticipación (artículo 90°)</p>	<p>Artículo 82° “En la Asamblea Ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su colonia; asimismo, se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refieren ésta y otras leyes.”</p> <p>Aprobar el plan de trabajo del Comité Ciudadano (general y específicos).</p> <p>“Las Asambleas Ciudadanas también aprobarán los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten” (artículo 82°, LPCDDF, 2010), de acuerdo con la ley.</p> <p>Artículo 85° “Las Asambleas Ciudadanas podrán decidir sobre la aplicación de los recursos públicos correspondientes a programas específicos de las dependencias o las delegaciones y cuyas reglas de operación así lo establezcan.</p> <p>Nombrar las comisiones ciudadanas de administración y supervisión.</p> <p>Nombrará a la comisión de vigilancia integrada por cinco ciudadanos, que podrán ser representantes de manzana preferentemente, y estarán en el cargo por tres años (Artículo 86°-87°).</p> <p>Constituir entre los ciudadanos, comisiones de apoyo comunitario, que son comisiones de trabajo, debajo de la coordinación del Comité Ciudadano, pero rendirán cuentas ante la asamblea. Esta</p>	Asambleas Ciudadanas (por colonia)

Instancia	Año	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
				participación es voluntaria de los ciudadanos, tanto para participar o dejar de participar.	

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández-Tapia (2007) y la legislación del período de 1998 a 2015.

En resumen la ley en materia de participación ciudadana ha avanzado de manera significativa en la Ciudad de México, lo que ha permitido la apertura o, en su caso, la ampliación de los espacios de participación de los habitantes de la ciudad, aunque habría que decir también que dicha participación es incipiente y, a la vez, un reto para el gobierno local, sus delegaciones y para los ciudadanos.

Capítulo V. La participación ciudadana en la Ciudad de México

5.1. Aspectos generales de la Ley de Participación Ciudadana de 2016

La Ley de Participación Ciudadana de la ahora Ciudad de México (LPCDF), define en su artículo 2: “derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”; que incluye en “todo el proceso de los actos de gobierno, desde la planeación hasta el seguimiento y evaluación” (IEDF, 2011: 12). El gobierno de la ciudad “espera que con la participación se contribuya a la solución de problemas de interés colectivo y se generen cambios que beneficien y mejoren las formas de organización de la sociedad” (*ibíd.*: 2). En ese sentido, la ley señala:

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la ciudad capital (LPCDF, 2016, artículo 2°).

Esta definición, como se observa, restringe la participación ciudadana al ámbito de la participación de políticas y programas de gobierno, por lo que los movimientos sociales, las protestas, plantones, u otras formas de participación no orientadas, no se consideran como parte de la participación ciudadana, sino de la participación política. Esto no quiere decir que se excluyen las formas de organización social, las cuales que tienen sus propias iniciativas en materia de los asuntos públicos de la ciudad y que participan en las decisiones públicas o en alguna etapa del proceso de las políticas públicas o programas de gobierno, lo cual se constituye como parte de la participación ciudadana.

Por otro lado, como se mencionó en el capítulo anterior, los principios que rigen la participación son: la democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas y derechos humanos (LPCDF,

2016: artículo 3°). Asimismo, la ley, en su artículo 4°, establece los mecanismos de participación ciudadana, entre los que resaltan: consulta ciudadana, rendición de cuentas, contralorías ciudadanas, asambleas ciudadanas, entre otros. Mecanismos que por ahora se enfatizará en caracterizarlos a partir de su práctica, con base en los estudios que existen sobre el tema.

Es por esto que el análisis de esta parte se realizará primero, en términos de la LPCDF, y después, de lo que ha sucedido en la práctica y su contraste con la teoría esbozada en capítulos anteriores; para luego presentar e inferir acerca de los avances o logros, así como de sus limitaciones.

5.2. Mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero (1995: 106), señalan que las instancias de colaboración vecinal inciden en la función ejecutiva, mientras que los mecanismos de participación política, lo hacen tanto en la función legislativa como en la ejecutiva, procesos que tienen impactos en el gobierno de una u otra manera, desde la década de los años noventa. En 1995, jurídicamente existían los Comités de manzana, asociaciones de residentes y las juntas de vecinos en las delegaciones, mientras que en el ámbito del Departamento del Distrito Federal (DDF) existía el Consejo Consultivo, que era un órgano de consulta del gobierno del DDF; los órganos vecinales tenían una organización piramidal desde la base, pasando por los Comités de manzana y terminaba con el Consejo Consultivo (Gutiérrez y Solís, 1995: 107).

Los Comités de manzana tenían un presidente, un secretario y tres vocales, elegidos popularmente en elecciones convocadas por los jefes delegacionales, y eran la base de la participación ciudadana, como se establecía en el artículo 70°, fracciones I y II del nuevo Reglamento Interior del DDF (*ibíd.*). Si se observa, no hay real variación en términos de estructura y elección con respecto a lo que establece la LPCDF 2016.

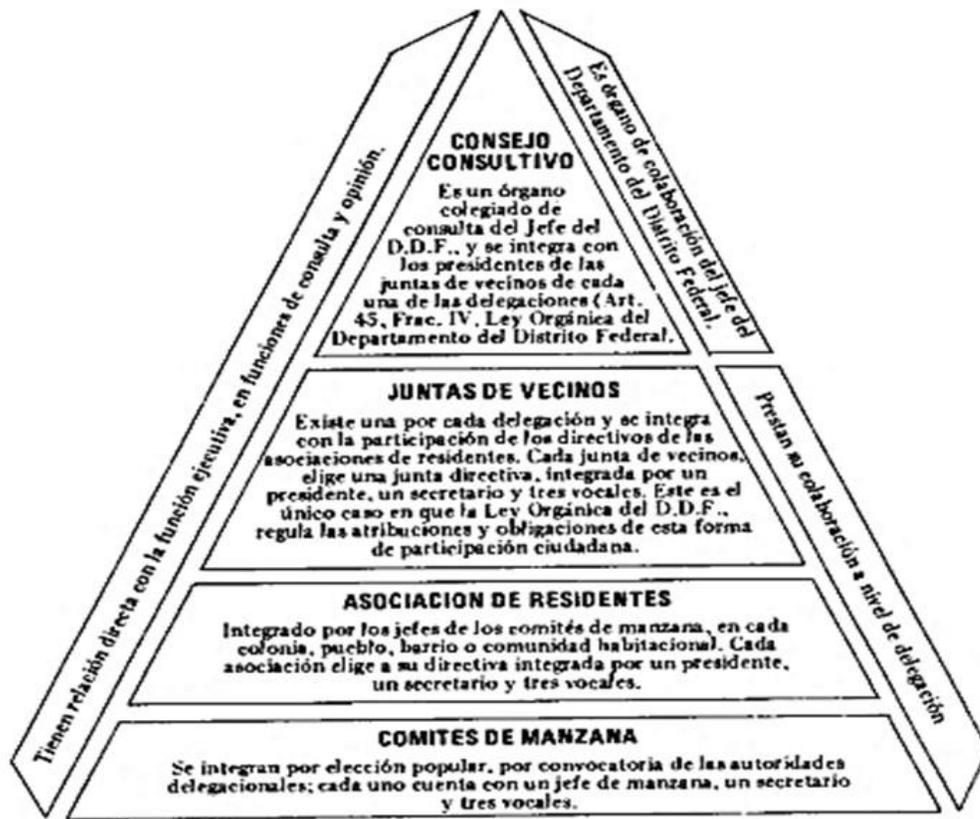
Las asociaciones de residentes, integrados por los jefes de Comités de manzana en cada delegación, con la misma estructura de un Comité vecinal, elegían su directiva entre ellos mismos en asamblea, según establecía el artículo 45° de la Ley Orgánica y 70 del Reglamento del DDF (*ibíd.*: 108).

Las juntas de vecinos, una por delegación e integradas por las directivas de las asociaciones, cuya estructura orgánica era la misma: un presidente, un secretario y tres vocales, elegidos en asamblea, según el artículo 45° de la Ley Orgánica y 70° del Reglamento del DDF; a estas, la ley les otorgaba atribuciones y obligaciones mínimas, como recibir información mensual sobre los servicios públicos; hacer propuestas al jefe delegacional para mejorar los servicios públicos; opinar sobre las medidas administrativas; informar al Consejo Consultivo del DDF de los problemas administrativos y servicios públicos que no se habían resuelto, e informar tanto al jefe delegacional como al Consejo Consultivo del estado de los espacios públicos y de todo lo que fuera de interés para la comunidad; así como conocer a tiempo sobre el programa de obras y servicios, y proponer adiciones o cambios al programa (Gutiérrez y Solís, 1995: 108-109).

Cabe decir que las juntas de vecinos tenían una participación ciudadana plena, al menos en lo establecido legalmente. Estaba normado por la Ley Orgánica del DDF (LODDF) de 1970, el Reglamento de Integración de Juntas de Vecinos de 1972 emitida en el gobierno del presidente Echeverría y el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos de 1974 (*ibíd.*). "Las atribuciones y obligaciones que dichos reglamentos fijan a las juntas de vecinos, fueron reproducidas, casi íntegramente, por la [...] Ley Orgánica del Departamento [...]" (*ibíd.*: 110), es decir, la vigente en 1994-1995.

El Consejo Consultivo, por su parte, era un órgano colegiado de consulta del gobierno de la Ciudad de México, y estaba constituido con los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación, según el artículo 45°, fracción IV de la LODDF, órgano que por ley existía desde 1970, antes de la LODDF como sucedía con la junta de vecinos (*ibíd.*). Las atribuciones de este órgano eran en cuatro áreas: legislación y reglamentos, administración y servicios, acción cívica y social, y de justicia y práctica fiscales; que estaban consideradas en las leyes anteriores desde 1970, y que fueron reproducidas textualmente en la Ley Orgánica del DDF en 1975 (*ibíd.*: 111). También cabe señalar que estas formas de participación no estaban previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacia 1983-1984, período en que se realizó el estudio citado (*ibíd.*: 112).

Instancias y mecanismos de la participación ciudadana del Departamento del Distrito Federal



Fuente: Gutiérrez y Solís, 1995: 115, con base en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Capítulo V.

El resultado de estas formas de participación fue que no cumplieron su objetivo fijado por la ley, menos cumplieron las expectativas de los ciudadanos, a quienes no les interesaron estas formas de participación y, por ende, hubo abstencionismo; a la vez, que no se promovió la participación ciudadana y los delegados no atendieron las propuestas de los vecinos (*ibíd.*: 112-113)

Sobre el mismo período otros estudios llegaron a conclusiones similares. Acosta Romero (citado en Gutiérrez y Solís, 1995: 113), señala que los organismos de participación ciudadana en la ahora Ciudad de México: “han sido de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano solamente de opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria”.

Cisneros Sosa (*ibíd.*: 114-149) señala:

[...] el papel que se le dio a la participación ciudadana en la administración del Departamento del Distrito Federal, fue realmente pobre. Se formó un Consejo Consultivo presidido justamente por el regente capitalino y con representantes de las diversas agrupaciones de la localidad, tales como los comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces, campesinos y organismos obreros. Esta forma corporativa de participación se convirtió con el tiempo en una junta de notables de la ciudad, asumiendo siempre el papel de órgano de colaboración del Departamento del Distrito Federal.

Los autores, según Gutiérrez y Solís, manejan la categoría “participación política ciudadana” para referirse al referéndum y a la iniciativa popular, contemplados en la reforma constitucional de 1977, en el artículo 73°, fracción VI. De tal forma que, con estos cambios, a partir de entonces “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme con el procedimiento que la misma ley señale” (Gutiérrez y Solís, 1995: 114)

En la LODDF vigente para 1983-1984, en su artículo 53°, párrafo segundo, se incorporó la iniciativa popular como “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación, de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal” (*ibíd.*: 117). Además, el referéndum se define como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos del Distrito Federal”, según el artículo 53°, párrafo primero (*ibíd.*). En este caso las propuestas generadas por las autoridades, no por iniciativa de los ciudadanos.

Los avances sobre estas dos figuras hasta los años ochenta, sólo fueron legales y para precisar, ley muerta, pues no se aplicaron (*ibíd.*: 122), al mismo tiempo que la decisión para su realización tiene filtros, desde entonces hasta la fecha, difíciles de cumplir, y las decisiones finales quedan en manos del ejecutivo federal y el legislativo. Este proceso ha continuado desde 1995, año en que se aprobó la primera ley de participación ciudadana en la Ciudad de México.

5.2.1. Los años noventa y la primera Ley de Participación Ciudadana de 1995

En términos legales se concluye:

1. “Los instrumentos contenidos en la primera Ley de Participación Ciudadana, a partir de los cuales se supone, se encauzaría la participación de los habitantes en el D.F., reflejan una enorme pobreza.” (LPCDF 1995) debido a que:
2. No son vinculantes, por lo cual no obligan a la autoridad a cumplir la ley, ni obliga a respetar los acuerdos con los ciudadanos, ni hay sanciones para quien incumpla la ley; por lo anterior, cabe insistir aunque resulte repetitivo en que: “Los instrumentos contenidos en la primera Ley de Participación Ciudadana, a partir de los cuales se supone, se encauzaría la participación de los habitantes en el Distrito Federal, reflejan una enorme pobreza” (*ibíd.*).
3. No contiene mecanismos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular (*ibíd.*).
4. No fue resultado de un debate legislativo.
5. “Estableció solamente la elección de jefes de manzana, de acuerdo con la vieja tradición municipal, e introdujo la figura de “consejeros ciudadanos”” (Olvera, 2009: 6), por lo que la participación fue mínima.

5.2.2. Segunda Ley de Participación Ciudadana 1997-1998

La ley fue aprobada en diciembre de 1998, y lo novedoso fueron los mecanismos de democracia directa. Cabe mencionar que una ley de participación ciudadana ya había sido antes promulgada en el estado de Jalisco en enero de ese mismo año (Olvera, 2009), pero careció de dichos mecanismos. Entre sus aportes y limitaciones, se puede señalar:

1. Contiene más instrumentos de participación que la LPCDF de 1995, así como mecanismos de la llamada democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, entre ellos:

- “1.- La consulta ciudadana, que en realidad es un mecanismo de consulta no vinculante del gobierno, sea de las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno de la ciudad, sea de los gobiernos delegacionales. Este mecanismo duplica otros similares contenidos en la ley de planeación (local y federal) y no parece tener mayor relevancia.
 - 2.- La colaboración ciudadana, que es simplemente una forma de institucionalizar acciones de beneficio público propuestas desde la sociedad civil.
 - 3.- La rendición de cuentas, que alude de manera genérica a que el gobierno proporcione información oportuna a la ciudadanía y evalúe sus acciones. También duplica la ley de planeación y no establece mecanismos concretos.
 - 4.- La difusión pública, que es muy parecida a la anterior.
 - 5.- La red de contralorías ciudadanas, que consiste en la creación de una red de ciudadanos que voluntariamente y pro bono, se ofrecen a fungir como contralores ciudadanos en las dependencias del gobierno de la ciudad, y quienes 'tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el jefe de gobierno del D.F. En los hechos, la red de contralores ha terminado siendo formada por jubilados que han sido capacitados, pero que no rinden a nadie cuentas de sus actividades.
 - 6.- La audiencia pública, que ha sido muy usada por los delegados, y que ha terminado siendo una combinación de asamblea masiva y 'miércoles ciudadano'.
 - 7.- Los recorridos del jefe delegacional, que tan sólo ponen en contacto directo al funcionario con los ciudadanos en lo individual, favoreciendo el 'peticionismo' casi asistencialista y la expresión de conflictos.
 - 8.- La Asamblea Ciudadana, una gran congregación de ciudadanos, que de acuerdo con la ley, tiene capacidades decisorias en materias micro-locales (seguridad, limpia y otros servicios), y que se creó para tener una autoridad formal por encima de los Comités vecinales. En la práctica no han funcionado.
 - 9.- Los Comités Vecinales, única instancia que la ley considera, por lo demás erróneamente, una 'forma permanente de participación'. Sólo la ley del Distrito Federal establece esta figura y la diferencia de todas las demás.” (Olvera, 2009, 11-12).
2. Al legislarse sobre los Comités vecinales, se buscó darles autonomía, alejada de partidos políticos y de funcionarios gubernamentales de la Ciudad de México y sus delegaciones, con el objeto de que se convirtieran en una microorganización de gestión, sin intermediarios y con relación directa con las autoridades de la ciudad. Estaba integrado de siete a quince ciudadanos, que monitorizaran la demanda ciudadana y daban seguimiento a las respuestas del gobierno local, con el deber de realizar dos consultas al año con fines de presupuestación (Olvera, 2009: 12). El logro en sí, fue la constitución legal de los mismos Comités vecinales y la forma propia de su elección.

Entre las limitaciones, de los Comités vecinales, se pueden señalar los siguientes:

- a) Cooptación política por el partido político que ha gobernado la Ciudad de México desde 1997. En 1999 se llevaron a cabo las acciones de los Comités vecinales, poniendo a prueba la reforma de 1998. No obstante, a los ciudadanos no les interesó participar, votó menos de 5% del padrón, y 37% menos que en las elecciones de consejeros de 1995 (Zermeño, 2006, citado en Olvera 2009: 13). “Se constituyeron 1,200 Comités en las 16 delegaciones y posteriormente en comicios extraordinarios otros 152, haciendo un total de 1,352 (Ziccardi s.f.:51).

No se logró el objetivo de participación, ni de democratización ni de legitimación. De hecho, se “podría decir que ha ocurrido una involución de la institucionalización de la participación ciudadana” (Rendón, s.f.:36).

- b) Sólo algunos de los mecanismos establecidos son vinculatorios o de obligatoriedad con respecto a su cumplimiento por parte de la autoridad, en ese sentido, se considera que cualitativamente es poco el avance en materia de participación ciudadana (Esquivel, 2000: 176).
- c) Fue resultado de un debate legislativo a partir de las diferentes propuestas de ley (*ibíd.*).
- d) En la formulación de la ley, como en la anterior, no hubo participación de los ciudadanos, fue resultado solamente de propuestas de los partidos políticos.
- e) Se crearon otras leyes que fomentaran también la participación: la Ley de Desarrollo Social, a través de la cual se crearon Consejos de evaluación, y la Ley de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (Olvera, 2009: 14). Ambas leyes crearon ambientes para el involucramiento ciudadano, lo que generó espacios más independientes, sin embargo, tuvo una escasa participación.

5.2.3. La Ley de Participación Ciudadana de 2004

Esta ley pretendió corregir las deficiencias de las leyes anteriores, pero cae en los mismos errores que sus antecesoras, aunque es de mencionar que logró aportes como el establecimiento de nuevos órganos de representación ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal, como: los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos (Olvera, 2009: 14).

Entre sus aportaciones y limitaciones tenemos que:

1. Crea los Comités Ciudadanos, elegidos por las asambleas ciudadanas, que vienen a ser “agregaciones masivas e indiferenciadas que se organizan a nivel de una Unidad Territorial” (*ibíd.*).
2. “Pueden formarse también Comisiones Comunitarias por tema o asunto de interés en cada Unidad Territorial, que podrán efectuar reuniones temáticas con las comisiones de otras Unidades, a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo” (*ibíd.*).
3. Crea el Consejo Ciudadano como una instancia de coordinación entre los Comités Ciudadanos y las autoridades de la delegación y del gobierno de la Ciudad de México (*ibíd.*).
4. Presenta problemas de operabilidad, debido a las siguientes razones: a) “la vaguedad de las instancias”, b) la ambigüedad “de sus funciones y esferas de autoridad”, y c) “su raíz asamblearia crean problemas de legitimidad de origen y operabilidad” (Olvera, 2009). Esto último, según Olvera, puede ser perjudicial en contra de las formas de elección asamblearia, bajo la premisa que sólo las elecciones con voto universal y dirigido por una autoridad electoral pueden producir legitimidad mayor que una elección asamblearia, lo cual en México, históricamente no ha sido así.

Asimismo, existen y han existido elecciones con voto secreto legalizadas, pero no legitimadas como las de 1988 y de 2006 en el ámbito federal, por poner algunos ejemplos. Incluso, aquellas formas sometidas a votación electoral con intervención de organismos electorales, pueden ser consideradas inoperables

por las autoridades o por los expertos, como se encuentra en un estudio de Fernández-Tapia (2007) sobre la participación en la delegación Tlalpan.

5. El estudio de Olvera (2009), encuentra que la ley repite la lógica anterior, y de alguna manera tiene retroceso porque las instancias no son elegidas en procesos electorales (Olvera, 2009: 14).
6. Se mantienen las dos leyes que fomentan también la participación: la Ley de Desarrollo Social, que crea consejos de evaluación, y la Ley de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (*ibíd.*).

Cabe mencionar que el discurso de un Comité ciudadano en lugar de un Comité vecinal, es en sí significativo, porque constituye una nueva forma simbólica. Sin embargo, se queda sólo en un discurso y en la práctica sigue siendo igual que sus predecesoras.

En los años noventa fue comprensible el rezago democrático de la participación ciudadana debido a su reciente implementación en la relación ciudadanía-gobierno/Estado; no obstante, para el 2004 eso no era admisible. Además, la población de la ahora Ciudad de México veía con entusiasmo las posibilidades de cambio en la participación efectiva en la toma de decisiones por parte de los gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática; sin embargo, en la práctica, los ciudadanos quedaron desalentados por las mismas formas corporativas, clientelistas y de cooptación política de los espacios que establecía la misma ley de participación ciudadana (Fernández-Tapia, 2007). De tal modo, lo que fue considerada como alternativa de participación no trascendió más que en la legislación, lo cual, sigue siendo una problemática de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Un aspecto interesante de la LPCDF de 2004 son las Comisiones comunitarias temáticas, las cuales de haber sido regulares, deliberativas y vinculantes, hubieran marcado una diferencia. Su sentido de interrelacionarse con otras Comisiones y compartir mutuas experiencias fue una propuesta atractiva y podría decirse que democrática. Sin embargo, dichas Comisiones comunitarias permanecieron sólo en la ley sin que hayan sido implementadas, quedó en letra muerta.

Así, después de nueve años de transformaciones legales, el avance en la práctica de la participación ciudadana no ofreció logros más allá de espacios consultivos y algunos casos aislados de éxito, por ejemplo el presupuesto participativo de la delegación Tlalpan, que posteriormente fue discontinuado con el cambio de gobierno delegacional, a pesar de que los funcionarios electos eran del mismo partido político.

5.2.4. Ley de Participación Ciudadana de 2010 y sus reformas hasta 2016

La ley tuvo cambios significativos pero no sustanciales como lo señala el órgano electoral de la Ciudad de México (IEDF, 2014: 13). Sin embargo, a partir de esta ley, pasando por las reformas de 2011, 2014 y la última de 2016, se mantienen los mecanismos de participación y representación.

Entre los elementos centrales podemos señalar:

1. La reforma aporta un elemento novedoso y significativo, que es establecer el presupuesto participativo de un mínimo de 1% hasta 3%. (IEDF, 2014: 14, LPCDF 2016), el cual, se realiza en cada delegación, a través de la presentación de proyectos, los cuales son votados a fin de elegir aquel que recibirá el mayor apoyo (*ibíd.*).
2. La posibilidad de reelección de los integrantes de los Comités y Consejos (*ibíd.*).
3. La diferenciación entre habitantes, vecinos y ciudadanos, estableciendo para ellos derechos y obligaciones (*ibíd.*), lo cual está también planteado en el Estatuto de la ciudad.
4. Se mantienen los once principios que rigen la ley y los doce mecanismos de participación.
5. Se eligen los Comités de los Pueblos y los Comités Ciudadanos por parte de los electores de sus respectivas jurisdicciones, pero no el Consejo Ciudadano Delegacional, pues este se conforma con los coordinadores internos de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (*ibíd.*).

Habría que mencionar que si bien el presupuesto participativo y la reelección son elementos interesantes, estos por si solos no solucionan la problemática de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Por un lado, el presupuesto participativo, en la práctica, adolece de participación efectiva, debido que es más consultivo que deliberativo; y por otro, la reelección es relativa, ya que no por el hecho de existir implica más democracia, ni más participación o una mejora de ambas.

La ley, sin duda, es un avance legislativo importante, aunque no identifica apropiadamente si la participación ciudadana que se realiza es o no democrática, en espacios en los que las prácticas corporativistas y clientelares de fidelidad política prevalecen constantemente. De ahí que la participación ciudadana necesite democratizarse y ciudadanizarse.

5.3. Mecanismos de participación ciudadana implementados en las delegaciones de la Ciudad de México

A partir de los años noventa, se puede hablar de la participación ciudadana en la Ciudad de México, en el sentido de autonomía relativa y no corporativa, diferente a la de los sindicatos. Para entonces, ya había cobrado importancia en la sociedad civil, particularmente a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), un sector más visible y organizado, aunque no el único (Olvera, 2009b: 10). Dichas experiencias son significativas; sin embargo, han tenido discontinuidad y actualmente se encuentran en disolución.

Un caso paradigmático en México, es la Alianza Cívica que como red está establecida en varias ciudades de la república mexicana desde 1994 y es de carácter prodemocrático. Dicha organización planteó la lucha de los ciudadanos por la democracia de manera autónoma, es decir, sin injerencia de los integrantes de los partidos políticos y de los funcionarios públicos. No obstante, después del 2000, la organización civil no continuó con la misma intensidad que tuvo en sus inicios, pues a la fecha se ha centrado más en atender problemas de índole social, que aquellos relacionados con la participación ciudadana.

En este contexto de involucramiento de las ONGs, como es el caso la Alianza Cívica, se llevan a cabo los procesos democratizadores como la elección de 1997, del jefe de gobierno del Distrito Federal, mediante voto popular; y la elección de las autoridades de delegacionales en el 2000 (Olvera, 2009b: 12), los cuales favorecieron tanto a la ciudadanización como a la democratización, derivado de las exigencias de la población por cambios democráticos y de participación.

Cabe mencionar que el entusiasmo inicial de los habitantes de la Ciudad de México, por los nuevos espacios de participación, poco a poco se fue transformando en desencanto, al observar que se realizaban las mismas prácticas corporativas clientelistas usadas antes de 1999. Aquellas prácticas clientelares usadas por un partido político ahora eran usadas por otro que en el discurso se oponía a ellas, pero que finalmente terminaron consolidándose en la Ciudad de México después de la elección de jefe de gobierno de 1997. A esto se agrega que muchas organizaciones civiles, prefirieron seguir con formas de participación clientelistas con el fin de mantener sus privilegios de gestores de fondos públicos asignados a la partida presupuestal de la Ciudad de México y sus delegaciones, como intermediarios entre el gobierno y sus demandas (Fernández-Tapia, 2007). De manera que el camino democratizador iniciado tomó otro rumbo y no precisamente el de una participación ciudadana democrática.

En cuanto a la elección de los Consejos Ciudadanos, en la LPCDF de 1995, no se tuvo el éxito y representatividad que se esperaba. En un estudio de Ziccardi (1998), concluye que cada Consejo Ciudadano tuvo su propia forma de organizarse y actuar, se repitieron patrones tradicionales en muchos de ellos y en otros se innovaron algunas formas participativas: Por otro lado, para Olvera (2009) fueron un fracaso por no tener representatividad y para Zermeño (citado por Olvera), continuaron con las prácticas clientelares.

Asimismo, según un trabajo de Sánchez Mejorada (s.f.: 82-83) se encontró que las asociaciones de residentes trabajaron siguiendo la gestión anterior, por lo general al margen de los consejeros; hubo enfrentamientos entre consejeros y asociaciones de residentes, aunque en algunos casos trabajaron juntos; hubo fragmentación vecinal;

la gestión se individualizó más; no se contó con una estructura orgánica de participación; y, los ciudadanos o residentes no se sentían representados en los Consejos Ciudadanos. En otras palabras, no tuvieron ni legitimidad ni representatividad y, por ende, no fue un espacio de deliberación ni una democracia alternativa ni una democracia representativa, sino formas no democráticas de participación vecinal.

La Ley de Participación Ciudadana, al menos legalmente, es democrática e incorporó principios únicos de caracterización y, obtuvo logros más importantes que las leyes que la antecedieron. Sánchez Mejorada (s.f.: 83) considera que “la ley avanzó un paso más hacia la democratización de la ciudad”, aunque reconoce que en la práctica no fue así; ni siquiera en países desarrollados tienen una función democratizadora estos instrumentos llamados de democracia directa, a lo que se agrega la cultura política de no participación de los ciudadanos en la Ciudad de México. Asimismo, los mecanismos de participación ciudadana, en la práctica, siguen siendo vecinales y clientelistas de fidelidad partidista; mientras que los llamados instrumentos de democracia directa no son aplicables o viables y no son de carácter democratizador. En definitiva, se constituyen más como mecanismos de legitimación de las autoridades del gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones, que la preocupación por fortalecer el interés por la democracia.

Con respecto a las consultas vecinales, la colaboración (o aportación de recursos de los vecinos), las quejas y denuncias han sido, con sus diversas limitaciones, las más utilizadas; en menor importancia están las audiencias públicas, que eran un mecanismo para legalizar la práctica vecinal y su representación en los Comités vecinales; lo mismo sucede con los recorridos de los delegados y la difusión pública; (*ibíd.*: 84-85). Estas últimas tres, usadas por los vecinos, o en su caso, por los gobernantes, con fines electorales y lealtad partidista. En este sentido, el proceso que se refuerza es el de legitimación de los funcionarios gubernamentales, del gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones. De ahí que, es una participación de tipo consultivo y, en el mejor de los casos, una participación de tipo informativo, como son los recorridos de los jefes delegacionales y los informes anuales que presentan.

Los Comités que se establecen la ley, dependen de alguna forma directamente del jefe delegacional y su función prioritariamente de gestión (*ibíd.*:85), lo que hace que la figura se contamine en la práctica, al ser corporativizada y por tanto, se transforma en un mecanismo clientelar y fidelidad partidista. Por tanto, la participación ciudadana no depende de un comité autónomo y, en este caso, obedece a un comité con una estructura y funcionamiento que tiene por objetivo dar soporte de legitimación a los gobiernos delegacionales, por lo que carece de una participación autónoma y plenamente democrática.

En las elecciones de 1999, si bien tuvo la intervención del IEDF y se realizaron con transparencia, la participación de los ciudadanos fue menor que en votaciones anteriores. El abstencionismo fue alto, ya que votó solo 9.4% del padrón electoral, mientras que en la elección de los Comités Ciudadanos de 1995 votó 18% (*ibíd.*: 90); aunque se debe reconocer que se dieron importantes proyectos democratizadores de manera aislada, algunos impulsados desde organizaciones civiles prodemocráticas, como se ejemplificará más adelante, con la mención de algunos casos.

Consideremos ahora a Zermeño (citado por Sánchez Mejorada s.f.; 91), investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, experto en el tema de la Ciudad de México y sus antecedentes, quien señala que “la participación ciudadana debe orientarse a solucionar problemas de una comunidad y contribuir a la gobernabilidad democrática (que los ciudadanos reconozcan las acciones de gobierno y las suyas)”; así, en el sentido democrático de Bobbio, se reconocen quiénes están autorizados por ley para gobernar y en qué momentos participar y bajo qué reglas, sobre lo cual, se señala que “esta última perspectiva no se encuentra en el ánimo ni en la conciencia de los vecinos de la ciudad”. Empero, esto puede ser objetable y a la vez, es necesario conocer qué tanto los gobiernos están comprometidos en fomentar la participación ciudadana, y por qué se debe limitar a estas dos premisas de la participación y no pensar, en el objetivo de “transformar el gobierno y la sociedad” de la ciudad, retomando los planteamientos de Dussel, De Sousa, Nun, Franco y otros autores iberoamericanos, o incluso, desde la perspectiva de Habermas.

¿Por qué no cambiar esa forma de participación limitada y controlada por los partidos políticos y por funcionarios gubernamentales de la propia Ciudad de México y sus delegaciones? La participación ciudadana democrática no debe tener como única fuente, con sus formas de participación acotadas, al neoliberalismo populista o al neoliberalismo maximizador. Por ello, el planteamiento de la participación ciudadana busca entender en los marcos liberales la necesidad de una participación democrática de los ciudadanos. Sin embargo, este tipo de participación, en el mejor de los casos, se orienta a fortalecer una democracia liberal representativa y no una participación autónoma con la cual se cogobierne. Sánchez Mejorada (s.f.: 91) reconoce que se “debe participar colectivamente de manera autónoma con otros grupos sociales y políticos y el gobierno, en la toma de decisiones, y a la vez, considera que los habitantes de la ciudad no saben que son capaces de contribuir a las formas de participación colectiva para decidir sobre las políticas públicas”. Esta es una información parcial, pues otros estudios muestran que hay ciudadanos que desean involucrarse, pero los funcionarios gubernamentales los limitan, por considerados inexpertos o porque demoran el ejercicio del presupuesto (Fernández-Tapia, 2007).

Es así que la Ciudad de México cuenta con una democracia ciudadana sólo en términos jurídicos y no en la práctica; pero que en sus inicios impulsó una incipiente democracia electoral, constituyendo un paso significativo para la democracia electoral del año 2000, que llevó a un partido de oposición a ganar la Presidencia de la República. Asimismo, si bien no se implementó adecuadamente como una participación ciudadana autónoma como se esperaba, sin influencia de partidos políticos, sí fue un paso importante. Si, fue un fracaso en términos de participación democrática, debido a la presencia de corporativismo y clientelismo de fidelidad partidista; sin embargo, fue un modo de romper ciertas inercias de no participación. Además, después de muchos años sin derechos ciudadanos en la Ciudad de México es difícil tener una participación ciudadana como proceso de democratización.

Las formas de participación hasta 2015, se pueden ubicar como formas de democracia electoral vinculadas a partidos políticos y no como formas de participación ciudadana autónoma. Desde la perspectiva de Cunill, es una participación política partidaria; de

acuerdo con Verba, es una participación política y, en relación con Ziccardi, es una participación institucionalizada y clientelista. Asimismo, desde la teoría democrática, dicha participación no responde a la democracia de alta intensidad de De Sousa, ni a la liberadora de Dussel, sino a una democracia electoral mínima.

En relación con otras formas de participación ciudadana en la Ciudad de México, se desarrollan interesantes prácticas autónomas desde la sociedad civil, como por ejemplo la de Equipo Pueblo, que participó en el diseño de políticas públicas en algunas delegaciones; experimento de planeación participativa impulsada por un equipo de arquitectos y sociólogos urbanos, interesados en la democratización de la ciudad (Olvera, 2009: 13). Otro ejemplo, es el caso de la delegación Tlalpan, en la que se desarrolló unos de los primeros presupuestos participativos exitosos en la ciudad entre el 2000 y 2003, pero que no obstante su éxito, fue desactivado con el cambio de gobierno delegacional, a pesar de que era del mismo partido político, bajo la justificación de que demoraban mucho los tiempos de las acciones administrativas y que extendían los tiempos del ejercicio presupuestal; de ahí que fuera reemplazado por lo que denominaron “planeación democrática”, a través de consultas en asambleas delegacionales y vecinales, para “identificar” la problemática pública y priorizar la planeación de las obras (Fernández-Tapia, 2007).

Cabe mencionar que “El Equipo Pueblo logró financiamiento de NOVIB⁴ para impulsar un desarrollo experimental de ampliación de proyectos microlocales de desarrollo, en particular en las delegaciones Iztapalapa, Coyoacán” (Olvera, 2009b, 14), y Tlalpan (Fernández-Tapia, 2007). Se impulsaron proyectos de desarrollo local con vinculación internacional que combinaban investigación-acción, así como un programa de redes entre diferentes instancias y organizaciones de todo el territorio de Tlalpan, para generar cohesión y planear de manera conjunta, priorizar obras, y buscar crear conciencia, interés y solidaridad de los vecinos de colonias con mayor desarrollo, así como con los vecinos de colonias de menor desarrollo; dichos proyectos comenzaron a dar frutos relevantes, pero fueron discontinuados con el cambio de gobierno (*ibíd.*). De ahí que se puede sostener que dichos proyectos son aislados, a su vez que tanto

⁴ Nederlandse Organisatie Voor Internationale Bijstand (Organización holandesa para la ayuda internacional).

el estudio de Olvera (2009) sobre la Ciudad de México como la de Fernández-Tapia (2007) sobre la delegación Tlalpan, encuentran una reactivación de las formas corporativistas y clientelas, articuladas al Partido de la Revolución Democrática, partido que ha dirigido la administración pública local desde 1997 hasta la actualidad (2017).

Por su parte, Ziccardi (2000: 8) señala que: “entre 1998 y 2000, hubo experiencias de participación ciudadana en los procesos de planeación, que hicieron posible la realización de 31 programas parciales de desarrollo urbano, aunque reconoce que no se ha superado la participación corporativa, y se continúa con una ciudadanía reducida a la condición de vecino, pero resalta como importante la participación de universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México y de organizaciones no gubernamentales, que participan como consultores al servicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno de la ciudad; por lo que considera un tema innovador en la planeación participativa, y da por hecho que lo que hace es resultado de las relaciones del gobierno con la ciudad”. No necesariamente es así, porque eso implicaría relaciones horizontales y de colaboración y no de servicios remunerados a los particulares, ni de subordinación de los vecinos con respecto a los órganos de participación ciudadana de la Ciudad de México. Empero, Ziccardi (2003) considera la necesidad de transitar de vecinos a ciudadanos, y que estos participen en la toma de decisiones, lo cual aún no se ha logrado, y destaca que en 2003, el tipo de instrumento hegemónico era la consulta.

En efecto, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, desde 1995 hasta la vigente ley de 2016, tiene una concepción de participación ciudadana en el sentido de planeación urbana, como de desarrollo social, relacionado con las políticas urbanas y sociales que impulsa el gobierno de la ciudad principalmente; aunque en 2011 incorpora la participación a través de las organizaciones civiles, antes excluidas de la ley, y se hace énfasis en la toma de decisiones.

En el 2000, con el cambio de gobierno en la Ciudad de México, las autoridades identificaron el problema de la no participación, por lo que se promovió la organización y participación a través de asambleas y comisiones de trabajo, buscando

“transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendición de cuentas” (Sánchez Mejorada, 2006: 10). Con este fin:

[...] se redefinió y reestructuró la Dirección de Participación Ciudadana, la que a través de tres subdirecciones: de formación y capacitación, de enlace administrativo y de evaluación e información, tiene por objeto el fomento de la participación ciudadana a partir de cinco líneas de intervención: 1) Atención y seguimiento al Programa Integrado Territorial (PIT), 2) Programa y desarrollo comunitario, 3) Prevención social del delito, 4) Organización vecinal y 5) Desarrollo y consolidación interna. Para operar dividieron la ciudad en cuatro regiones: la sur integrada por cinco delegaciones, la oriente por tres, la poniente por cuatro y la norte por cuatro. Para atenderlas hay un director por cada región, un coordinador por cada delegación, 53 coordinadores zonales y 771 promotores vecinales. Por la naturaleza de la dirección y el objetivo de impulsar la participación ciudadana en el desarrollo e implementación de los programas sociales, esta pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social (antes dependía de la Secretaría de Gobierno). Esta medida responde también al interés de que la política social fuera el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México. En correspondencia con el lema de campaña “Primero los Pobres”, se considera como prioritario atender a los más pobres y vulnerables, en especial a los que han sufrido el abandono y la desprotección crónica: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, las personas con capacidades diferentes y los indigentes. Para su implementación, los habitantes de cada unidad territorial definirán en asambleas vecinales democráticas las prioridades en materia social. Cada comité vecinal tendría recursos y atribuciones para aplicar los programas de desarrollo social. Se diseñó entonces el PIT que tiene por objeto brindar atención articulada entre las diferentes instancias de gobierno a amplios sectores de la población que han tenido un deterioro en sus condiciones de vida y que se encuentran en situación de desigualdad de oportunidades”. El PIT está integrado por trece subprogramas, cada uno definido y operado por las Secretarías que son responsables del ramo, por lo que tiene lógicas de operación muy distintas y en la mayor parte de los casos operan a través de becas o créditos que las autoridades otorgan directamente a los beneficiarios; el monto que se otorga es el mismo para todos y depende de los recursos presupuestarios con que se cuente. La decisión de quienes serán los beneficiarios la realiza el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la decisión no pasa por el comité vecinal, a excepción del primer ejercicio que se realizó en torno al programa de prevención del delito” (Sánchez Mejorada, 2006: 10-11).

Lo anterior está vinculado y es paralelo a la vez, a lo que establece la Ley de Participación Ciudadana, y si bien tiene un impacto social por la ayuda que comienza a llegar a sectores vulnerables, también da pie a un clientelismo que crece y genera descontento entre quienes participan de manera autónoma (Fernández-Tapia, 2007), pero si se observa con detenimiento, las decisiones finalmente las toma el gobierno de la ciudad, por tanto es una participación dirigida y acotada.

Para superar este problema surgieron dos formas de participación: a) la planeación participativa bajo el principio de corresponsabilidad ciudadana, que tuvo como marco una intensa campaña de capacitación (*ibíd.*: 11); y b) la promoción de los presupuestos participativos, a manera de experimento, como sucedió en el caso de la delegación Tlalpan de 2000 a 2003 (Fernández-Tapia, 2007). En relación con la planeación participativa, se realizó lo siguiente:

Con el fin de romper con esa inercia y lograr la participación activa y consciente de la población, se realizó, del 29 de septiembre al 13 octubre de 2001, la Primera Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana, durante la que se desarrolló una serie de talleres de capacitación, los cuales estuvieron dirigidos a los miembros de los Comités Vecinales y a las Comisiones de Trabajo, con la idea de que realmente tuvieran un papel más activo en la definición de la política social o al menos en la definición y distribución adecuada de los recursos que les corresponden. En el diseño y contenido del taller, junto con la Dirección de Participación Ciudadana y la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, tuvieron un papel muy activo diversas organizaciones civiles, las que impartieron el 18% de los talleres. En total se realizaron 191 talleres a los que asistieron 6,245 personas de los que 56% era miembro de las comisiones de trabajo, 25% de los Comités Vecinales y el resto (19%) vecinos y otros interesados. La asistencia promedio fue de 36 personas por taller, aunque en algunas delegaciones como Azcapotzalco y Gustavo A. Madero rebasó a los 40 participantes.

Con base en el ejercicio realizado en 2001, el gobierno estableció que cada año se realizarían dos tipos de asambleas; al principio, las que se denominan de presentación del Programa Integrado Territorial y las de rendición de cuentas. En total, durante los cinco años de gobierno (de marzo de 2001 a noviembre de 2005) se realizaron 8,907 asambleas, todas ellas promovidas y organizadas por el gobierno central. De acuerdo con los datos de la Dirección de Participación Ciudadana han asistido en total 1,145,845 (1.8% del total de los registrados en las listas nominales del DF), por lo que se calcula que en promedio asistieron 128 personas por asamblea. Al principio la asistencia era mucho menor y con los años se ha incrementado, en buena medida por el reconocimiento de que los programas realmente llegan a la comunidad, lo que también explica el hecho de que asiste un mayor número de personas a las asambleas en las que se presentan los programas que promueve la Dirección de Participación Ciudadana, pues es ahí donde se les informa de los subprogramas que van a operar en la Unidad Territorial, los requisitos, el número de beneficiarios, los mecanismos para obtener los créditos, etc. A estas asambleas asistieron en promedio 143 personas, en tanto, a las de rendición de cuentas asistieron 136 (Sánchez Mejorada, 2006: 12).

Estas asambleas eran principalmente informativas y, en el mejor de los casos, consultivas, donde sólo el 10% del total asistió durante los cinco años a todas las reuniones, y la mayoría concurrió en búsqueda un beneficio particular en un programa social. De allí la importancia de hacer de la participación ciudadana el eje central de los programas sociales. Sin embargo, falló en su implementación al debilitar a la naciente participación ciudadana, debido a que no se centró en el desarrollo de

capacidades y libertades, es decir, una participación desvinculada del proceso de aprendizaje de capacidades para el ejercicio de la participación y el desarrollo. De ahí que la participación existente no se caracterice por ser democrática, además de que es muy escasa. Al respecto, la información es más que precisa:

Con objeto de evaluar su trabajo, en 2004 la Dirección de Participación Ciudadana se planteó dar seguimiento a las asambleas para definir la calidad y características de la participación de los vecinos. Sólo 10% de las 104 asambleas, es decir, 503 personas de la muestra han asistido a todas las asambleas que se han realizado, 33% a más de la mitad, 35% dice haber asistido a una o dos y 4% es a la primera que asiste. De los asistentes, 34% son hombres y 65% mujeres, y 55% tiene más de 55 años, 9% no tiene escolaridad, 40% cursó sólo la primaria y 13% la secundaria. Los que tienen estudios superiores a la educación básica representan sólo 28%. (Sánchez Mejorada, 2006: 12-13).

La mayor participación es de ciudadanos no profesionales, con 72%, que son mayormente adultos mayores y mujeres. Este último grupo es la base participativa en un rango de edad de 55 años o más y con formación educativa básica (53%). Si tenemos en cuenta la participación de los profesionales, que sólo es de un tercio, también se puede inferir que a mayor preparación e ingresos, el grado de participación en asuntos públicos es menor. Un dato relevante es identificar quien promueve y conduce las asambleas:

El 62% de las asambleas fueron conducidas por los promotores de la Dirección General de Participación Ciudadana, 31% por el coordinador u otro miembro del comité vecinal y 4% los o algún miembro de las comisiones. Coordinaron los promotores, aunque en 81% de las asambleas se encontraba presente al menos un miembro del comité vecinal. Sólo en 36% de las asambleas hubo más de tres miembros, lo que quiere decir es que en general, los comités ni siquiera asisten y los que son miembros, en realidad solo asisten a título personal. Sólo en 68% se hacen propuestas y se llega a un acuerdo (Sánchez Mejorada, 2006: 12-13).

Es así que se confirma el fracaso de la participación ciudadana en términos de democratización, pues los integrantes de los comités carecen de protagonismos y liderazgo, a la vez que la Dirección General de Participación Ciudadana no promueve ni motiva la participación. Además, los comités no lograron reunir a la mayoría de sus integrantes en las asambleas, ni estaban presente las autoridades responsables de los programas. Por lo cual la participación es dirigida, no representativa y de base individual.

Habría que mencionar también que:

Por tratarse de asambleas de información, en realidad son pocos los beneficiarios de los subprogramas del PIT que asisten (36%), la mayoría son personas que acuden por primera vez y tienen la intención de resultar beneficiadas. Otro dato que llama la atención es que a estas asambleas de información no asisten las dependencias gubernamentales responsables de los programas, así es que quienes en realidad brindan información son los promotores vecinales, los que se responsabilizan de atender e informar de los distintos programas en más de 60% de las asambleas. Se refrenda la idea de que sólo en 15% de las asambleas, los vecinos, sea a través del comité vecinal o de las comisiones vecinales, tuvieron un papel activo. Estos datos también dan cuenta de una importante deficiencia del programa, la falta de coordinación de las instituciones del territorio y la preocupación porque este sea realmente un programa integral. Todavía más preocupante es que no se convoque y asistan las organizaciones civiles y sociales que realizan algún trabajo en esa unidad territorial, pues sólo se reporta la asistencia de algunas que sólo han cubierto el 2% de las asambleas y lo más serio tal vez, es la participación pasiva de los asistentes, que escuchan, toman nota y se van. En general, la percepción de la población es que las asambleas estuvieron bien conducidas (90%), pero solamente en 41% se reconoce que hubo mucha participación (Sánchez Mejorada, 2006: 12-13).

Finalmente, los comités terminaron siendo puntos de legitimación de programas implementados por el gobierno de la Ciudad de México, por lo que pierde su sentido de orientación ciudadana y decae en un ámbito netamente social. Aunque lo interesante, es que los participantes a las asambleas manifiestan que son bien conducidas y además, 41% considera que hubo mucha participación. Es necesaria una investigación cualitativa para identificar y contrastar estos hechos, porque significa que los asistentes, que no son integrantes de los comités, en las asambleas sí opinan. Sin embargo, ello contradice la percepción del mismo estudio de Sánchez Mejorada (2006) en el cual se traza que dichas asambleas son informativas, en las que la mayoría de los asistentes escucha, toma notas y se retira.

A lo anterior, se agrega la discontinuidad de programas democráticos promovidos por el propio gobierno de la ciudad, y a la vez, el control por parte de funcionarios gubernamentales o grupos de poder, de espacios de participación como los Comités Ciudadanos, como Tlalpan en el estudio de Fernández-Tapia (2007). De tal modo que las instancias ciudadanas terminan siendo soportes de legitimación más que espacios de democratización.

[...] otro de los grandes problemas que presenta esta política es la centralización de los subprogramas; las autoridades y funcionarios delegacionales poco tienen que decir y prácticamente no participan e intervienen en estos programas. Muchas veces se duplican las asambleas y los programas, desde luego que a unas asisten unos y a otras otros, todos tienen sus propias clientelas. Asimismo, a pesar de que en el discurso (de unos y otros) se establece la

necesidad de implementar programas integrales en el territorio, no se toman en cuenta las necesidades de la Unidad Territorial ni la problemática del entorno, que para los vecinos son temas prioritarios. Por ello, en las asambleas a pesar de que no se contempla un debate sobre las necesidades de los vecinos, para de ahí elaborar una agenda y programa de trabajo que involucre a todos los actores, los vecinos introducen en la agenda los problemas que les aquejan cotidianamente y que resultan ser responsabilidad de la delegación. Aprovechan este espacio para abordar problemas particulares de la Unidad Territorial y quejarse de los servicios y la actuación del gobierno delegacional; por lo menos, así se reportó en más de la mitad de las asambleas. A este respecto, es importante no olvidar que el interés de los ciudadanos reside en su entorno inmediato, en el medio ambiente práctico, de banquetas en buen estado, ausencia de giros negros, semáforos en buen funcionamiento, seguridad pública, árboles podados, camellones en estado óptimo, embellecimiento de jardines, alumbrado público eficaz, servicios de agua potable y drenaje eficientes y en general, todo aquello que ofrezca las mejores condiciones de habitabilidad. Por ello, al no verse representados por un Comité Vecinal y al sentir que se atenta contra sus intereses y condiciones de vida, han conformado nuevas agrupaciones vecinales o han renovado las preexistentes, en especial asociaciones de residentes y vecinos constituidas desde antaño en asociaciones civiles o sociales (Sánchez Mejorada, 2006: 15).

La percepción ciudadana es que los comités no los representan, por lo que buscan otros canales de participación. Además, las asambleas funcionaron como espacios de queja y peticiones de temas considerados urgentes que en sí son funciones propias de la gestión de los gobiernos delegacionales, incluso los asuntos establecidos en la agenda de la asamblea, tienen la misma modalidad. Esto es significativo porque los que participan de este modo, hacen valer un derecho de participación que en sí, es válido, pero que no avanza a otras formas de participación más eficaz en relación con el gobierno de la Ciudad de México. Aún más significativo es que se comenzaron a habilitar espacios de participación que se dejaron de lado, como por ejemplo las asociaciones de vecinos, que actualmente se plantean como asociaciones civiles. Este proceso puede significar en el futuro, una forma de participación más autónoma y efectiva que los propios Comités Ciudadanos.

Como se observa, “en la práctica los comités fueron inoperables, no se renovaron y en octubre de 2003, en un diagnóstico realizado por la Dirección de Participación Ciudadana, de 1,532 comités sólo respondieron 1,262, de los que sólo existen 91 nominalmente y 1,771 operaban con 4.5 miembros de un total de quince integrantes, 40% opera sólo con tres personas, 55% simpatiza o es militante del Partido de la Revolución Democrática, 28% del Partido Revolucionario Institucional, y 7.5% del Partido Acción Nacional; sólo la mitad tiene representatividad porque fueron elegidos

en las urnas, los demás participan de facto; la mitad de los miembros no se reúne nunca, solo 30% lo hace al menos una vez al mes; 40% señaló que sí logran acuerdos, y solo 20% dijo que hay buena relación entre los miembros; 36% que regular y el resto dijo que mala; no obstante, 71% afirmó que los vecinos acudían a ellos cuando tenían problemas, pero sólo 37% de miembros de los Comités Vecinales afirmó que hacen asambleas vecinales” (Sánchez-Mejorada, 2006).

Asimismo, las asambleas vecinales son promovidas y representan de algún modo al gobierno de la ciudad como un canal con los ciudadanos, pero su operatividad también ha decaído en una forma corporativista de gestión y poco democrática, por lo que se ha transformado en un constante clientelismo partidista.

Todos estos hechos muestran el fracaso de la participación ciudadana en la Ciudad de México, ya que esta es sólo nominal y ni siquiera tiene participación vecinal organizada. Zermeño al respecto, hace un balance, pero que no responde a esta realidad, pues responsabiliza a los ciudadanos de tal situación, pues afirma:

La conclusión es que hay un vacío como respuesta a las convocatorias del comité: la gente se niega a participar, los comités se debilitan y eso se hace evidente ante las autoridades que, en consecuencia se desentienden más cómodamente de las demandas planteadas por esos entes debilitados y en ese círculo el prestigio de los comités sigue cayendo. Ante semejante escenario, una irritación ha invadido a muchos Comités Vecinales en la medida en que no han podido construir un espacio público en el que los vecinos participen, discutan, tomen decisiones colectivas y vigilen las acciones que ponen en marcha las distintas instancias de gobierno. Las válvulas de escape han sido la deserción por parte de los miembros de los Comités Vecinales y la apatía e indolencia de los vecinos (Sánchez Mejorada, 2006).

Todavía cabe señalar que un avance significativo fue la integración de las Contralorías Ciudadanas y algunos casos aislados de participación coordinada entre la sociedad civil y el gobierno de la ciudad. Sánchez-Mejorada, dice al respecto:

La ausencia de una política integral, coherente y articulada en materia de participación ciudadana, que involucre a los distintos actores que la protagonizan, y a los distintos espacios donde esta participación tiene lugar, es evidente. En este sentido, reviste particular importancia tanto la ausencia de una estrategia inclusiva e integradora por parte de la política gubernamental, como la falta de un marco normativo igualmente amplio e integrado, congruente con la amplitud y diversidad en que se expresa la participación ciudadana en la Ciudad de México” (Sánchez-Mejorada, 2006: 20).

Por otro parte, los estudios de Olvera (2009a, 2009b) y de Fernández-Tapia (2007) muestran que si bien hay un déficit de ciudadanía, también hay un descontento y cuestionamiento de los ciudadanos contra el esquema clientelista, por lo que es también responsabilidad del propio gobierno de la ciudad y de sus delegaciones. Entonces ¿Por qué pensar o inferir que no funcionan por la apatía de la población y no por la falta de liderazgo de los comités, o de su clientelismo y partidización?, ¿o por su ineficacia? ¿Por qué no observar que la gente no tiene confianza y está harta del engaño político disfrazado de Comités ciudadanos o vecinales? ¿Por qué no considerar que los tiempos son otros y que la población ya no obedece sumisamente las disposiciones gubernamentales? Por último, ¿Por qué no pensar que la extrema institucionalización de la participación ciudadana ha atado a los ciudadanos y no les deja márgenes de participar con libertad y autonomía, y que la forma piramidal de organización y su dependencia de los órganos de gobierno lo convierten desde su concepción, su organización y hasta su operación en una forma de participación para legitimar y ser soporte al gobierno de la ciudad y no para democratizar y abrir espacios autónomos de participación?

A partir de estos estudios, se concluye que la participación está ausente y la que existe no es participación democrática, sino clientelar, pasiva y dirigida, que se centra fundamentalmente en la difusión y la consulta, y es un esquema que ha predominado en la Ciudad de México hasta nuestro días, y que en el mejor de los casos, es de gestión en atención a las demandas hechas por ciudadanos individualmente, por los Comités vecinales o partes de ellos o, en su caso, de asociaciones civiles.

La tendencia posterior a 2004

Entre 1999 y 2010, no hubo elecciones de los Comités Ciudadanos, debido a: 1) la oposición desde 2003 para que se activaran los Comités Vecinales por parte de los delegados y, 2) la evaluación de la participación ciudadana por el jefe de gobierno en el período 2000-2006. En este contexto, se observa la consolidación del Partido de la Revolución Democrática como nuevo partido corporativo-clientelar en la Ciudad de México, así como las luchas de las facciones del mismo partido y su oposición a la participación, como a la contraloría ciudadana (Fernández-Tapia, 2007).

El estudio de Tejera muestra que la elección de 2010 fue un fracaso democrático y un fraude a lo que se refiere como participación ciudadana, contraviniendo incluso a la misma legislación de participación ciudadana, ya que el objetivo principal, promovido desde las delegaciones, fue el control de los Comités Vecinales. En una primera fase operó del siguiente modo:

Los Comités Ciudadanos se han formado con base en tres procesos. En el primero, las delegaciones, el gobierno central y los legisladores (locales y federales), han negociado con intermediarios políticos (de carácter gubernamental, partidista o vecinal), y han impulsado planillas usualmente encabezadas por “burócratas de calles”, o por los líderes de dichas organizaciones, con el propósito de dirigir las acciones de los comités en su beneficio y controlar algunas redes de beneficiarios de programas sociales; o canalizar las actividades del comité hacia algún dirigente o representante de facción del Partido de la Revolución Democrática. Muchos de estos burócratas realizan actividades vinculadas a lo que eufemísticamente se llama “participación ciudadana”, es decir, cuyo propósito es distribuir el gasto social (Tejera, 2015: 63).

Son aquello, los funcionarios gubernamentales los que promueven los nexos y están articulados a algún partido político, aislando a los ciudadanos que participan de manera independiente, o restándoles apoyo, lo que produce descontento y los aleja de participar; conducta que viola la Ley de Participación Ciudadana sobre los requisitos para ser integrante de un Comité Ciudadano: en su artículo 95°, que establece que no debe desempeñar o no haber desempeñado hasta un mes antes de la convocatoria algún cargo dentro de la administración pública.

Un segundo proceso encontrado por Tejera (2015, 64) consiste en que “las organizaciones urbano-populares consolidadas, como vendedores ambulantes, asambleas de barrio, entre otras, elaboran planillas y las promocionan, en la que algunos líderes locales relacionados con la vivienda, el comercio informal o la gestión de servicios se postulan como jefe de la planillas, y cuando triunfan debido a sus redes, se convierten en coordinadores, violando así los artículos 105° y 213° de la Ley de Participación Ciudadana, que no permiten que estos comités sean una estructura para apoyar proyectos particulares o partidarios”.

El tercer proceso, que consiste en “formar comités impulsados por juntas de vecinos, asociaciones de residentes e integrantes de unidades habitacionales, que están organizados en torno de consejos de administración o asambleas condominales, los que defienden intereses vecinales, y hay una tendencia en convertir lo público en

beneficio privado, aunque hay algunos que defienden los espacios públicos, pero son minoría, tienen relaciones conflictivas con las delegaciones, porque se apartan de los fines electorales de los políticos locales del partido dirigente, por lo que tienen poca influencia; en ello intervienen también los partidos políticos y terminan negociando las planillas, aunque también las administraciones delegacionales los orientan a que se prefiera una agenda común que evite conflictos y logre el desarrollo, pero no escapan a lo político, porque finalmente triunfan llevando a sus clientelas a votar. Pero también, los menos, son los que han integrado planillas de manera independiente, con el interés de trabajar por su barrio, se les conoce como semiindependientes” (Tejera, 2015: 64-65). En la realidad, cuando son elegidos, el control lo tienen los intermediarios políticos y los líderes locales, no los ciudadanos organizados o grupos minoritarios independientes.

En términos generales, en la Ciudad de México, Tejera (2015: 67) encuentra que:

[...] la elección de los Comités Ciudadanos se ha impuesto, como en los tiempos de hegemonía priista, una aplanadora electoral organizada principalmente por los gobiernos locales, con propósitos de garantizar el control de este espacio de representación ciudadana con miras a los procesos electorales, así como para comicios locales y federales. Lo anterior ha restringido todavía más esta forma de representación de los más pobres y marginados [...] No se ha buscado empoderar mediante la participación [...], sino que los integrantes de los comités se conviertan en los intermediarios políticos para controlarlos y capacitarlos electoralmente.

En efecto, es un elemento que se aleja de los procesos de participación ciudadana democrática, para constituirse en espacios de proselitismo político. El objetivo que se busca es generar legitimación frente a los ciudadanos, para luego cooptar su participación de manera clientelar partidista. A la vez, que no promueven el desarrollo de capacidades y libertades para la participación en asuntos públicos con el objeto de generar una ciudadanía auténtica y una participación eficaz.

5.3.1. Sobre los procesos para la elección

Las reformas realizadas, como se dijo anteriormente, no modifican sustancialmente la Ley de Participación Ciudadana (LPCDF), más allá de quitar algunas formas de participación como quejas y denuncias, y agregar otras, especialmente los cambios en la modificación interna del funcionamiento de los órganos. Según Tejera (2015, 83) “la configuración de los Comités Ciudadanos que operan en la actualidad, son el resultado

de dichas reformas, cuyo fin fue subordinar la participación ciudadana y las formas de representación formal de los habitantes de la ciudad a los intereses gubernamentales, pero no responde a las necesidades ni intereses de los ciudadanos”. Esto no democratiza la participación, sino que le permite operar entre la movilización y la delegación, con fines de legitimación y soporte político partidario. Bajo este modelo, ser miembro de un comité le garantiza a quien sea elegido, dirigir una comisión de trabajo donde realmente tiene decisión a pesar de que la ley considera que la máxima autoridad de una colonia es la asamblea, finalmente la autoridad designa a los miembros del comité, los cuales ocupan las comisiones más importantes en cuanto a presupuesto, incluso poseen la coordinación interna del Comité Ciudadano.

Los Comités Ciudadanos elegidos en el 2010 fueron los primeros que contaron con un reglamento interno. La LCPDF vigente, en su artículo 97°, sobre las coordinaciones colegiadas en el Comité Ciudadano, señala: 1) Coordinación Interna, 2) Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, 3) Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio ambiente, 4) Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico, 5) Coordinación de Desarrollo y Servicios urbanos, 6) Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica, 7) Coordinación de Fomento de los Derechos Humanos, 8) Coordinación de Fomento de la Transparencia y Acceso a la Información y 9) Coordinación de Equidad y Género. Todos estos representantes, miembros del comité ciudadano deben impulsar la participación ciudadana, no obstante en la práctica no se realiza.

Se debe agregar que todos los integrantes de este comité cuentan, en términos legales, con la misma posición de jerarquía; sin embargo, en la práctica no es así, pues las áreas con mayor presupuesto son las más disputadas, y la Coordinación Interna, funciona como la Presidencia, aunque el artículo 98° de la LPCDF establece que tienen igual jerarquía administrativa. Otro elemento es que operativamente quien termina siendo el representante del Comité Ciudadano es el jefe de sección del partido político que gobierna la delegación. Se agrega también que las funciones que la ley les asigna no se basan en la realidad del contexto de las colonias, ni de los propios ciudadanos

y van más allá de lo que podrían hacer (Tejera, 2015: 86). Lo cual es cierto, en gran parte, pero no deja de ser cierto que existe entre la ciudadanía, una ausencia de cultura democrática, interés por participar en términos de desarrollo de sus colonias, y buscan principalmente satisfacer intereses particulares y de grupo. En este sentido, el interés por la participación ciudadana es más desde el gobierno que desde los ciudadanos (Fernández-Tapia, 2007).

Asimismo, no necesariamente se puede estar de acuerdo con la conclusión de Tejera, puesto que la mayoría de los ciudadanos en la Ciudad de México, e inclusive en el país, no tienen ni los tiempos ni los recursos para llevar a cabo esas funciones. De ahí que la concepción de participación ciudadana se limita muchas veces, tanto en la academia, como en la sociedad, a atender necesidades básicas, intereses de grupo o de acceso a un subsidio, lo cual no precisamente es participación ciudadana, menos si se considera en términos de ejercicio de capacidades y libertades.

Hay una concepción que ha permeado en México, en cuanto a la participación ciudadana, que también está presente en otros países, la cual señala que dicha participación debe ser controlada y administrada en la elección por los órganos electorales, bajo la creencia que da mayor legitimidad (Olvera, 2009a, 2009b) y también es la concepción de los actores políticos y del gobierno de la ciudad. Sin embargo, este proceso desvirtúa el verdadero sentido de la participación ciudadana, y por ese simple hecho, evita su autonomía, pues no son los ciudadanos los que se organizan y participan, sino que se convierte en un proceso electoral, como lo acontecido en la Ciudad de México.

Otro elemento, es el financiamiento en el rubro de papelería en el gobierno de la Ciudad de México, que constituye otro obstáculo que va en contra de la participación ciudadana. Las labores inherentes a la provisión de papelería, en teoría sólo deberían circunscribirse a los casos de proyectos dirigidos por parte del gobierno de la ciudad y en los que los ciudadanos se involucraran, de manera complementaria, pero no en la participación ciudadana que se pretende sea autónoma.

Dicho lo anterior, por ejemplo, el financiamiento en papelería en 2012, alcanzó 43 millones (IEDF, citado en Tejera, 2015: 98). Si bien es un rubro mínimo con respecto al total del presupuesto ejercido por el gobierno de la ciudad, los ciudadanos que se involucran en las labores inherentes a la provisión de papelería buscan tener cada vez más grado de participación y desean obtener una mayor remuneración, lo cual ha propiciado que en la práctica no funcionen como representantes de los vecinos y no realicen labores de participación ciudadana, sino que se conviertan en operadores políticos de las delegaciones debido a los recursos que se maneja. Si bien tiene sentido el reclamo de obtener una mayor remuneración, al mismo tiempo resulta pertinente tener en consideración la problemática mencionada, es decir, que en la práctica no son representantes de los ciudadanos, no buscan el bienestar colectivo, sino que se transforman en empleados de las delegaciones políticas (Tejera, 2015).

Cabe mencionar que si relacionamos los resultados de la investigación de Tejera con las deficiencias y vacíos anteriores, se observa un retroceso significativo que se transforma en una sólida participación vecinal partidista dirigida por el gobierno de la ciudad y sus delegaciones, lo cual, confirma el fracaso en el proceso de democratización de la participación ciudadana y se convierte en un proceso de centralización de la participación.

Habría que decir también que un elemento contrario a la participación ciudadana es que el IEDF tenga la posibilidad de avalar cuestiones internas de los Comités Ciudadanos, lo que implica que funcione como un sistema partidista (Tejera, 2015). Esto significa una eliminación de la autonomía para resolver conflictos, y suprimir el principio de consenso y acuerdos que deben construirse como base de la participación ciudadana. Finalmente, la estructura participativa en la Ciudad de México es en sí un órgano dependiente del gobierno de la ciudad, no ciudadano.

Respecto del desempeño de los comités, por ejemplo, evaluado por el IEDF para el período 2013-2014, se encuentra que de los 1,777 comités evaluados, solo tres presentaron un cumplimiento aceptable en cuatro de los indicadores y 1,676 no cumplieron ninguno (*ibíd*: 104-105). En tal sentido, un fracaso en términos de participación ciudadana.

En relación con la incorporación de los ciudadanos y de promover la participación, en los comités, la planilla que gana, dirige y controla las decisiones, no integra ni promueve que participen más ciudadanos; a veces, ni siquiera convoca a asambleas y provoca más tensiones y fragmentación, especialmente, en lo que corresponde al presupuesto participativo, lo que lleva a que muchos comités no estén integrados o su funcionamiento sea deficiente y solo trabaje una parte, y que al interior las decisiones las tomen los coordinadores internos, sin consultar a los demás integrantes, y muchas veces sean los únicos que participan en la toma de decisiones y se apropien del material que otorga el IEDF (Tejera, 2015: 108)

Por su parte, los representantes de manzana se eligen sin convocatoria real, asisten unos cuantos y el Comité Ciudadano elige a quién es más afín a su grupo político o de conveniencia, y persuaden a los otros a declinar; los vecinos recurren a ellos porque lo consideran un intermediario, pero si no hay respuestas como casi siempre ocurre, cuestionan su funcionalidad (Tejera, 2015: 108-110).

En consecuencia, los Comités Ciudadanos, órganos que deberían mediar según la ley entre los jefes delegacionales con los vecinos, son elegidos de acuerdo con grupos de poder afines al gobierno de la ciudad o sus delegaciones. A esto se agrega la disputa interna dentro de los mismos partidos políticos a fin de ocupar espacios de participación o de la intención del gobierno de la ciudad para promover la participación ciudadana más auténtica, como las contralorías ciudadanas, u otros espacios más autónomos. Es de mencionar, que incluso, en este contexto, se dio la oposición de los grupos de poder internos del partido político y de organizaciones sociales corporativizadas (Fernández-Tapia, 2007). El estudio de Tejera confirma este proceso, pero sobre todo lo muestra en un proceso consolidado. Al respecto dice:

Por lo que se refiere a los Comités Ciudadanos Delegacionales (CCD), los gobiernos delegacionales han buscado centralizar a través de ellos las negociaciones con diversas redes políticas o grupos corporativos, con el fin de utilizarlos electoralmente, sobre todo en las elecciones internas del PRD y en los comicios locales y federales. Pero la etnografía realizada muestra que es una extensión de las pugnas entre los grupos políticos que han contendido por el control de los comités. Lo anterior ha impedido que los Consejos se conviertan, como lo establece la LPCDF, en una instancia de carácter consultivo y de coordinación que medie entre las autoridades delegacionales y los Consejos Ciudadanos (Tejera, 2015: 110-111).

Esto sucede porque: “a menos que los delegados logren instaurar un Consejo a modo, las reuniones se convierten en espacios de confrontación entre diversos grupos de interés y los funcionarios delegacionales” (Tejera, 2015, 2011), Además, ha habido casos constatados en que “la mesa directiva del CCD es acaparada por un grupo político, excluyendo de la decisiones a las demás fuerzas políticas y particularmente a las escasas voces ciudadanas” (Tejera, 2015, 2011).

En estos CCD, como en los Consejos Ciudadanos, las organizaciones sociales están prácticamente excluidas, aunque comienzan a participar de manera muy difusa en las asambleas. Esto último sucede porque la LPCDF limita en la práctica su participación, ya que solamente “considera como tales a las organizaciones sin fines de lucro y las que defiendan causas sociales en torno de la calidad de vida, emancipación ciudadana y cultura cívica, a la vez que la misma ley desalienta el interés de diversas organizaciones más independientes y autónomas. No así, a las que están corporativizadas por el gobierno de la ciudad, como los ambulantes del centro histórico que controlan la mayoría de comités; por tanto, la influencia política de las organizaciones les garantiza su participación en los CCD” (Tejera, 2015: 112-115). Es en sí, un proceso de centralización y control de la estructura participativa, por parte del gobierno de la ciudad.

De tal manera que “los espacios de participación ciudadana son usualmente ocupados por los grupos de poder [...] Se ha buscado que los Comités Ciudadanos refuercen las relaciones de poder de líderes y grupos políticos locales, así como de burocracias delegacionales y de la administración local. Los mecanismos institucionales establecidos para controlar y acotar lo ciudadano han sido relativamente eficaces (*ibíd.*: 118-119). Como resultado, el interés por participar ha disminuido, así entre las planillas de 2010 y 2013, se presentó una disminución de 11.8% a pesar que las colonias pasaron de 1,740 a 1,778, y en algunas delegaciones el descenso fue muy alto, como Coyoacán, 50%; Venustiano Carranza, 40%; mientras que en Xochimilco y Milpa Alta, disminuyeron en más de 30% (*ibíd.*: 119).

Estos hallazgos, muestran que la participación institucionalizada ha devenido en una participación política partidaria de carácter electoral, en mecanismos de posicionamiento político y de control de los espacios con miras a futuras elecciones. El gobierno de la ciudad y sus delegaciones dirigen estas formas de participación y han desvirtuado el sentido de la LPCDF, la cual no se respeta y es solo un elemento de legitimación.

La participación que se realiza no representa a los ciudadanos ni vecinos, sino que es un soporte del gobierno de la ciudad y sobre todo del partido político que gobierna, el Partido de la Revolución Democrática. Es así que la participación ciudadana en la ciudad se ha alejado de la democratización, y la participación existente se utiliza para legitimar al gobierno local y sus delegaciones, así como para posicionar intereses políticos de las diferentes facciones políticas del partido que gobierna la Ciudad de México y, en menor medida, de los partidos de oposición. Por consiguiente, todo el recorrido desde 1999 hasta 2015, a valida la hipótesis del presente trabajo y responde de manera precisa a nuestra interrogante principal.

5.3.2. El Presupuesto participativo

En 2010, se instaló como política el presupuesto participativo, por lo que en 2016 cumplió siete años de ejercicio. El presupuesto participativo constituye como máximo el 3% respecto del total del presupuesto de las delegaciones de la Ciudad de México, y es ejercido entre el número de Comités Ciudadanos y que no se presentan mediante criterios de democracia representativa, geográficos o de interés social, por lo cual, en este sentido es donde se detecta el primer error que facilita procesos corporativos clientelistas de fidelidad partidista.

En este tema en particular, la investigación de Tejera identificó lo siguiente: 1) una participación ciudadana cooptada principalmente por los grupos políticos del Partido de la Revolución Democrática en las delegaciones en las cuales gobiernan; 2) debido al control que los gobiernos delegacionales tienen sobre los Comités Ciudadanos, las propuestas presentadas son las que la delegación desea o determina; 3) la consulta de presupuesto participativo para la realización de obras según datos del IEDF, tienen

una media de 3% y solamente en Milpa Alta llega a 4% y en Venustiano Carranza a 7%; 4) el apoyo mayoritario es dirigido no a la atención de las carencias universales en las colonias, sino al apoyo de obras consensuadas con los ciudadanos, tales como: la poda de árboles, funcionamiento de luminarias, ampliación y mantenimiento de alcantarillas, adoquinamiento y, en la última consulta, el aumento de camiones de basura. En este punto, cabe resaltar que más que una participación sobre el presupuesto lo que realmente hace la delegación es ejecutar sus propias funciones de gestión que por reglamento debería hacer a favor de los habitantes de su jurisdicción.

Por otro lado, Tejera se señala la problemática de; a) fraude en la elección de las propuestas, como recolectar credenciales de los vecinos para votar por ellos; tal fue el caso de la elección para la adquisición de un camión de basura, donde se les pidió a redes coyunturales que votaran de manera conjunta a cambio de la entrega de una computadora de la MRO; b) la demanda de camiones de basura apareció ocho meses después de que el gobierno de la ciudad había señalado la necesidad de renovar su flotilla; y c) no se permite a los ciudadanos votar de manera independiente y de acuerdo con sus necesidades (Tejera, 2015: 135-149).

Además, los mecanismos de participación ciudadana se utilizan como medios para tener el control de los recursos de los programas sociales que se disputan entre el gobierno de la Ciudad de México y las delegaciones políticas, con el objetivo de usarlos para obtener o mantenerse en el poder (*ibíd.*: 169-177). Habría que mencionar también que el Partido de la Revolución democrática ha gobernado la ciudad desde 1997, y ha criticado con dureza el proceder corporativista y clientelar del Partido Revolucionario Institucional, y en la práctica, en materia de participación ciudadana, la Ciudad de México posee el mismo autoritarismo, clientelismo, subordinación y lealtad partidista al PRD y a sus grupos de poder (*ibíd.*: 177- 229).

En definitiva, en el presupuesto participativo no existe una participación ciudadana autónoma, además de que se retrocedió a formas de participación antidemocráticas. Sin embargo, el presupuesto es simbólicamente, como la planeación democrática o participativa, un estandarte de participación del Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México. Es un instrumento importante de legitimación de buen

gobierno. Empero, se observa una pobreza democrática y una caricatura de participación ciudadana democrática. Lo anterior, no implica que no sea un avance legal y en la práctica participativa, lo es, por ser novedoso y con contenido simbólico democrático, pero, sólo eso. Los estudios abordados hasta ahora, muestran las limitaciones que tiene la participación ciudadana en la Ciudad de México, como la escasa democratización. Si bien el gobierno local impulsa la consigna de una participación ciudadana democrática, igualitaria e incluyente con espacios y estructura participativa, en la práctica carece de autonomía y autenticidad.

5.4. Avances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México

5.4.1. Avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México

1. El periodo comprendido entre 1980-1990 fue de una inusitada y creciente participación política que articuló el movimiento urbano popular, y se caracterizó por ser de una participación autónoma y alternativa a los partidos políticos y al gobierno (Espinosa, 2004: 19-20).
2. Las reformas sobre la organización y funcionamiento de la Ciudad de México impulsaron algunos cambios que llevaron a la promulgación de la primera LPCDFI en 1995, que instauró como principales órganos de participación los Comités Ciudadanos, los cuales, si bien funcionaron como un órgano consultivo, constituyeron un paso importante.
3. La LPCDF de 1998, creó nuevos mecanismos de participación ciudadana; la ley de 2004, no fue realmente sustancial porque fue muy similar a los aspectos planteados de su antecesora, con excepción de la incorporación de las formas participativas de democracia directa. En las reformas de 2010 a 2015, tampoco se establecieron cambios sustanciales, con excepción del presupuesto participativo, que en términos legales es un avance importante.
4. La creación del Consejo de Desarrollo Social en la Ciudad de México y en cada una de las delegaciones, así como su articulación con la participación ciudadana, siguiendo el modelo de Porto Alegre, es relevante y abrió un amplio

campo para la formulación de políticas sociales innovadoras en sus contenidos y formas de gestión, al incorporar la participación de la propia sociedad civil (Canto-Chac, s.f.: 14).

5. Las mecanismos de participación establecidos por la LPCDF más usados en la Ciudad de México son: la difusión pública, las consultas ciudadanas (planteadas por escrito, por vía telefónica o expresadas en asambleas) y los recorridos de los delegados.

Haro y Lazo (2012: 47-49) consideran que entre “las experiencias más exitosas respecto de los mecanismos de participación institucionalizada en la Ciudad de México están las consultas ciudadanas aplicadas al presupuesto participativo”, lo cual es incorrecto, porque en su propio estudio identificaron que la participación es sumamente baja y que la que sigue presentándose con más frecuencia es la elección de Comités Ciudadanos o Vecinales y las consultas telefónicas. Tejera (2015) por su parte, mediante su investigación, identificó una menor participación.

6. El involucramiento de los vecinos, bajo la lógica de ser los más cercanos a la problemática en las colonias, se constituye como la base de la participación ciudadana y es un logro importante, porque ellos tienen un conocimiento más preciso de la problemática local.
7. Es un avance que existan los mecanismos de participación ciudadana y sus diversas instancias, como los Comités Ciudadanos o los Consejos Ciudadanos Delegacionales, los cuales, de acuerdo con la ley vigente, pueden constituirse como espacios valiosos de ciudadanización y de democracia.
8. El involucramiento de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y la academia en programas de desarrollo urbano, son elementos fundamentales para la participación ciudadana y un logro que no se puede ocultar, lo cual ha sido ampliamente difundido como parte de los resultados de las investigaciones de Ziccardi.

9. Se han realizado consultas ciudadanas en 2001, en 2002 y en 2007. Se efectuó en 2008 la consulta verde; en 2009, sobre la reforma energética; en 2011 sobre el costo de boleto del metro; y en 2012, sobre el presupuesto participativo del año siguiente (Vargas y Galván, 2014: 456-457). Dependiendo del tipo de consulta, algunas fueron coordinadas por el jefe de gobierno en turno, otras por los delegados o los Comités Vecinales a través de asambleas, así como por la autoridad tradicional, de usos y costumbres de los pueblos, en coordinación con los Consejos de los Pueblos, los Consejos Ciudadanos y los Consejos Delegacionales, por escrito o de manera directa, en reuniones diversas (*ibíd.*: 458).
10. El crecimiento de organizaciones autónomas de la sociedad civil que inciden en las políticas públicas y que están rompiendo los esquemas tradicionales y partidarios; a partir de 2011, ha seguido aumentando, lo cual es una auténtica forma de participación, aunque no es materia específica del presente estudio (Sánchez- Mejorada, 2012).

5.4.2. Limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México

1. En el período de 1970-1980, no obstante de que la LODDF de 1970 estableció el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, no existió una participación ciudadana real. Porque en la práctica se presentaron simples espacios institucionalizados de participación con las limitaciones establecidas por el gobierno de la ciudad. Estos espacios carecieron de una verdadera representatividad y de capacidad para tomar decisiones e incidir en el gobierno, debido a que en realidad fueron y son órganos corporativos y clientelares articulados a gremios, sectores económicos y grupos de poder político en la ciudad (Espinosa 2004: 15). Asimismo, entre 1980 a 1990, dichos espacios siguieron funcionando como de consultoría y gestión de manera corporativa y clientelar (*ibíd.*: 19-20).

2. Entre 1990-1996, no obstante los cambios, las estructuras legales y políticas de la Ciudad de México, controladas todavía por el Partido de la Revolución Institucional, no permitieron una ley de participación ciudadana de consenso (Mellado, 2001; Fernández-Tapia, 2007; Olvera, 2009a, 2009b; Espinosa, 2004; Sánchez Mejorada, 2000).
3. La LPCDF de 1998 tuvo escasa acogida entre los ciudadanos, no erradicó ni el corporativismo ni el clientelismo político partidista (Mellado, 2001; Fernández-Tapia, 2007; Olvera, 2009a, 2009b; Espinosa, 2004; Sánchez Mejorada, 2000). Tanto Olvera, como Espinosa, consideran que fue una ley limitada, porque excluyó a otros actores que no fueran vecinos de una determinada colonia.
4. La carente vinculación de los programas sociales con los mecanismos de participación, sin una adecuada planeación y seguimiento, ni con órganos de control consolidados, provocó la deserción de la participación ciudadana naciente para convertirla en botón corporativo clientelar, tanto de los grupos de Partido de la Revolución Democrática que se disputan el control, como de organizaciones corporativas, lo que ha llevado al fracaso la participación ciudadana institucionalizada como espacio democrático de gestión y participación en la toma de decisiones.
5. La participación en relación con los presupuestos participativos, salvo algunas excepciones, no es democrática, no responde a las necesidades de los ciudadanos y es usada políticamente por los gobiernos de las delegaciones y por el gobierno de la Ciudad de México, a la vez que se están usando los fondos inherentes al presupuesto participativo, no para que los ciudadanos elijan los proyectos de atención de las necesidades, sino como caja chica para cubrir gastos no importantes ni de impacto, o en su defecto para cubrir gastos de servicios públicos que deberían estar garantizados como el mantenimiento de las luminarias, camiones recolectores de basura y la poda de árboles, entre otros.

6. Hacer de los vecinos los agentes únicos o centrales es una desventaja para lograr una participación ciudadana autónoma, porque en la práctica estos han estado controlados por las autoridades delegacionales, salvo algunas excepciones. Las formas de elección de los Comités Ciudadanos se han desvirtuado y dichos comités no son democráticos, sino que responden en su mayoría grupos políticos o de interés privado, con escasa y aislada participación ciudadana autónoma.
7. Una limitación significativa es que tanto los Comités Ciudadanos, los Consejos Consultivos y el Presupuesto Participativo, estén controlados por los partidos políticos, como se identificó en los estudios de investigaciones de Fernández-Tapia (2007); Olvera (2009a, 2009b) y Tejera (2015), donde dichas prácticas son el principal obstáculo para lograr una participación ciudadana eficaz y que cumpla con los propósitos establecidos en la LPCDF.
8. Los aportes en torno de la participación de OSC, la academia y los ciudadanos a los programas de desarrollo urbano, son una limitación si solamente se analizan en función de los resultados de políticas urbanas y no se tienen en cuenta las cuestiones políticas y de poder, como señala Olvera (2009a, 2009b). De tal modo, que se considera que con respecto a la participación ciudadana no deben eliminarse o por lo menos mitigar dichas problemáticas.
9. La cultura política corporativa y clientelar presente en autoridades, funcionarios y ciudadanos en la Ciudad de México, ha favorecido en la práctica y en la escasa participación ciudadana. Esto a su vez, incide ampliamente en el abstencionismo y en el desinterés ciudadano.
10. No basta que participe el IEDF para que la participación pueda ser catalogada de ciudadana, tampoco ello determina su representatividad y legitimidad, sino solo su legalidad. En el caso de la Ciudad de México, esta intervención resta protagonismo a la participación ciudadana autónoma, aumenta las tensiones y no permite que los ciudadanos aprendan a resolver sus problemas y consensuar en torno de proyectos comunes. Al contrario, este control ocasiona prácticas corporativistas y clientelares.

11. La participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México se ha quedado estancada en la información, difusión y consulta, con algunos casos aislados de control, toma de decisiones y autonomía ciudadana, y se convirtió de facto en legitimación de las políticas implementadas por el gobierno de la ciudad, en lugar de promover la participación ciudadana, democrática y autónoma.
12. “Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, si bien se han diversificado, todavía son inconsistentes en su funcionamiento y limitados en su capacidad de incidencia; así, los instrumentos de consulta, prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos institucionalizados, no son claramente normados y en la práctica tienen serias deficiencias” (Álvarez, 2008: 116), y han perdido su sentido ciudadano y democrático, una realidad que persiste hasta hoy; además que se ha priorizado el ámbito territorial vecinal, y dejado relegados los ámbitos sectorial y temático (*ibíd.*: 118).
13. No obstante de algunos avances señalados anteriormente como parte de la presente investigación, los resultados son desalentadores porque en la mayoría de los procesos de participación, existe una gran cantidad de insuficiencias, por lo que es difícil hablar de un avance sustantivo en la construcción de ciudadanía, en mecanismos de operatividad y eficacia de los instrumentos e instancias inherentes a la participación ciudadana, la capacidad de convocatoria y la cantidad de participantes, la calidad y la cantidad de participantes, la cual, ha sido extremadamente baja (Álvarez, 2008: 120-121; Tejera, 2015), problemática que en lugar de disminuir ha empeorado al día de hoy.
14. La participación ciudadana no es, ni ha sido considerada en la gestión del gobierno de la ciudad como un elemento transversal y continuo, a pesar de los adelantos en el contexto de la *politics*, es decir, de acuerdo con el discurso del gobierno y los avances legales.

Asimismo, en el contexto de la *policy*, no se han logrado modificar los equilibrios de poder a favor de los que están subrepresentados en los espacios de toma de decisiones, por lo que no es aún un instrumento de democratización de la administración pública, de acuerdo con los criterios de transformación profunda de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Sánchez Mejorada, 2012: 23), ni de construcción de ciudadanía, menos de un proceso de fortalecimiento y transición a formas alternativas y autónomas de participación de acuerdo con lo planteado por Dussel, Barber, De Sousa, Nun o Franco. Esto último queda al margen, no obstante que la ley considera a las organizaciones sociales como un mecanismo de participación ciudadana institucionalizada.

Conclusiones

La teoría democrática liberal nos plantea formas de participación que fortalezcan la democracia representativa, en el marco del cual se desarrolla la participación ciudadana promovida desde el gobierno de la ciudad. En el mejor de los casos, como sucede en ciertos programas y en algunos periodos de las delegaciones, se puede hablar de formas de democracia participativa, pero casos aislados.

En relación a la clasificación de Marshall sobre ciudadanía civil, política y social, como la ciudadanía cultural de Kymlicka, dentro de los parámetros liberales, se promueve espacios de ejercicio de derechos culturales, pero estos ligados al ocio, a la inversión del capital en proyectos socioculturales, o para impulsar como política pública la preservación de las culturas tradicionales. Sin embargo, no hay un desarrollo para pensar en la práctica en los mecanismos de una ciudadanía intercultural plena como está en los principios de gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, desde el inicio de los gobiernos de 1999. Esto ha quedado en el discurso, y los concursos para su desarrollo tanto en lo cultural como en la investigación favorecen a individuos y grupos de interés, y no es una construcción y desarrollo social del ejercicio de estos derechos orientados a públicos más amplios. En relación a derechos económicos, esto lo define el mercado.

En los pueblos de la Ciudad, por otra parte, la participación tradicional ya no existe en términos de un real ejercicio de una ciudadanía autónoma, más bien se rigen por formas clientelistas asociadas a los partidos o a organizaciones de la sociedad civil. Son las fiestas patronales y las artesanías las formas más importantes de ejercicio de derechos culturales, pues el idioma y otras manifestaciones culturales están en extinción, a la vez que el gobierno no ha promovido la incorporación afirmativa al trabajo y a una participación activa para el desarrollo cultural de los pueblos y grupos étnicos. Los programas dirigidos a grupos vulnerables más que a potencializar capacidades ciudadanas son de carácter asistencialista o de clientelismo político.

Estos pueblos originarios tienen aspectos de organización y trabajo comunitario como de identidad que pueden enmarcarse en la perspectiva comunitaria de Taylor, en particular a nivel cultural. No obstante, hay dos factores que son obstáculos: la centralidad de las decisiones masculinas, aunque ya hay participación de las mujeres, y la reconcentración en torno al clientelismo político.

En relación a la ciudadanía y democracia alternativas, democracia fuerte o de alta intensidad, o formas de participación alternativa, la evolución del apoyo del gobierno de la ciudad o la tolerancia, ha decrecido desde los primeros gobiernos de la Ciudad de México, a la actualidad. El gobierno del período 2006-2012 fue el último que aún manejaba una política de acercamiento, en la actualidad estas formas existen, pero son consideradas marginales, y no son bienvenidas. Incluso las formas de participación autónoma de organizaciones sociales, vecinos o pueblos originarios, no reciben apoyo, debido a que no permiten la cooptación política, por lo cual no son bienvenidos, como lo corroboran los estudios de Fernández-Tapia.

Sobre aspectos de gobernanza en la participación ciudadana, se concluye que no existe en la práctica de la mayoría de las políticas locales, aunque si bien en el período 2000-2006 tuvo su mejor impulso, tanto en la colaboración para rehabilitación del centro histórico con empresarios y sociedad civil, como en la participación de los controlares ciudadanos para la autorización para el ejercicio de obras públicas, no se han potenciado, sino por la insistencia de ciertas organizaciones. En las delegaciones se considera mejor trabajar a través de la gestión tradicional (corporativista y clientelar), como se observa con los estudios de Fernández-Tapia y Sánchez Mejorada. En los estudios de Tejera, se muestran de manera contundente la ausencia de procesos de gobernanza y más bien la cooptación político partidaria en todos los niveles y el trabajo con grupos de presión, con fines, en todos los casos, individualistas. En el caso del gobierno abierto, en materia de participación y colaboración, es un proceso reciente, no se puede llegar a conclusiones a partir de este trabajo.

En relación a las relaciones global/local, el impulso de la Nueva Gestión Pública, transparencia y participación ciudadana, no se ha tenido mayor avance. La administración de la ciudad no asumió este compromiso de gestión, sino con la

transparencia, bajo los parámetros que exige la ley. Los ciudadanos y organizaciones que participan tienen que seguir insistiendo a diario en más transparencia y gestión más eficiente. Asimismo la cultura global, como el mercado hegemónico ejerce cada vez mayor influencia y control sobre las vidas de las personas y familias de la ciudad, llevando a particularizar sus experiencias, formas de vida, participación política y social, condicionando una tendencia hacia el individualismo y la ausencia cada vez más de proyectos comunes de carácter público. De este modo, la relación participación-desarrollo está marcada cada vez más por la particularización de las demandas y la individualización de los beneficios, así como a delegar totalmente al gobierno tales funciones en el marco de la influencia liberal hegemónica.

En las relaciones gobernantes-gobernados, existe un contacto frecuente entre el gobierno con los ciudadanos a través de asambleas y consultas, así como de los otros mecanismos de participación ciudadana de la ciudad, incluyendo la democracia directa, pero esta no se ha visto generalizada, y en muchos casos se ha tenido poca participación de los ciudadanos, y ha servido fundamentalmente para la legitimación de la política o de la obra pública propuesta o que el gobierno de la ciudad o las delegaciones tenían planificado ejecutar. Sin embargo, esto se ha visto opacado, deslucido y degenerado por el control clientelista y particularista de la participación.

En relación a la gobernanza y el gobierno abierto, como en el gobierno electrónico, que son la novedad, que ahora está en tensión y confrontación con la participación tradicional asociada al corporativismo y clientelismo. Es posible, que aún en las formas de participación y votación por internet, se manipulen datos, votos y clientelas, y continúen procesos la hegemonía de las formas tradicionales aún en los procesos llamados de gobernanza, gobierno abierto y gobierno electrónico, y tampoco estas nuevas formas de gestión y participación se constituyan en espacios de democratización sino de legitimación.

En relación con los activos autónomos, hay experiencias importantes, pero debido a que no se analizaron en esta investigación no se les asignó un lugar; sin embargo, se abordaron brevemente algunos en el capítulo V como ejemplos al constituirse como auténticas formas de participación ciudadana, las cuales no trabajan con recursos

públicos, al menos no de manera exclusiva, ni tienen por objetivo legitimar al gobierno ni ser un soporte de su legitimidad. Al contrario, buscan a partir de sus capacidades y ejercicio de sus derechos, realizar cambios y lograr mejorar sus condiciones de vida o, en su caso, acceder a derechos y empoderamiento, desde sí y por sí mismas. Recurren al gobierno si es necesario, presionan, pero también buscan otro tipo de vinculaciones efectivas y abiertas para desarrollar su acción ciudadana.

Finalmente, la democracia concebida desde la perspectiva del gobierno de la ciudad, en este periodo, desarrolló políticas y acciones, no sistemáticas pero con voluntad política entre 1997 al 2006, posteriormente, el deterioro de esa socialdemocracia, si se puede llamar así, como de la participación ciudadana autónoma y activa, si bien se siguen manifestando, está en crisis, y no recibe el impulso ni apoyo del gobierno de la ciudad. Una prueba contundente son las limitaciones a las formas de participación de las organizaciones civiles en la propia Ley de Participación Ciudadana, o el más contundente manipulación y control de los comités ciudadanos y consejos de vecinos descritos por Tejera.

Esto nos pone ante el siguiente hecho: el gobierno de la ciudad y el partido de gobierno dominante, ha terminado practicando, según los diversos estudios empíricos, una democracia liberal representativa, reinstalado el corporativismo clientelista político partidario; y ante una crisis de la participación autónoma y de las organizaciones de la sociedad civil, estas se asimilan a las formas de trabajo del gobierno de la ciudad como en el ámbito federal.

En cuanto a las formas de participación alternativa: la democracia fuerte o de alta intensidad, se nutren y desarrollan desde la sociedad civil. Por las características de una megaciudad y la diversidad de demandas, las marchas, protestas y plantones son frecuentes, pero estos cada vez de menor impacto, de los que el gobierno de la ciudad ha puesto distancias cada vez mayores. También han existido y existen algunas formas de participación autónomas importantes.

Es así que la concepción de la democracia de Bobbio es la que tiene mejor cercanía a lo que sucede en la Ciudad de México, en el cual las decisiones, incluso de las formas de participación las toma el gobierno y establece estas formas y procedimientos de las toma de decisiones como de participación.

Ahora veamos la participación ciudadana institucionalizada, ajena a intereses electorales, que en la legislación de la Ciudad de México presentó un avance importante con la Ley de Participación Ciudadana (LPCDF) de 1995; sin embargo, no fue resultado de un debate y consenso, sino de la decisión mayoritaria del Partido Revolucionario Institucional en la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México.

La LPCDF de 1997, al ampliar algunos mecanismos de participación ciudadana hizo posible la apertura de nuevos espacios participativos, al menos legalmente. Su aporte principal es producto de los partidos de oposición (Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática); aunque conservó la esencia, sentido y estructuras existentes en la ley anterior, legalizando a su vez las prácticas vecinales clientelares. En estas propuestas, además, no apareció la sociedad civil organizada como forma importante para participar en estos espacios, lo cual constituyó un vacío significativo, a la vez, que no se precisa con claridad el principio de autonomía ciudadana en la participación, lo cual, es un problema mayor. Los estudios de investigación abordados con anterioridad concluyen que son de legitimación.

En la LPCDF de 2004 siguió existiendo el vacío de las organizaciones de la sociedad civil, aunque se incorporaron como mecanismos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. En este caso, Olvera señaló una inconsistencia, en tanto los mecanismos de democracia directa son espacios distintos a los de la participación ciudadana y no debe confundirse la participación ciudadana institucionalizada con estos espacios. Sin embargo, no son lo mismo, porque las llamadas formas de democracia directa son, -en caso de llevarse a cabo- de un impacto mayor en aspectos fundamentales del gobierno de la ciudad; asimismo, son parte de la participación ciudadana, que al estar legalizada, es institucionalizada. De ahí que se constituya también como un proceso de institucionalización que sirve para

legitimar a los funcionarios gubernamentales, al gobierno de la ciudad y a los gobiernos delegacionales, pero en la práctica, carecen de espacios democráticos reales.

Otra carencia en la ley de 2004, es que las denuncias y quejas, se retiran como forma de participación, lo cual constituye un vacío significativo, además que se agregó la difusión de las obras de gobierno, lo cual en sí es una inconsistencia, porque no es participación ciudadana. Sería importante la inclusión del instrumento de denuncias y quejas que es más funcional que otros mecanismos. Esta carencia permanece en las leyes posteriores que fueron analizadas en la presente investigación.

La LPCDF de 2010 incorpora a las organizaciones ciudadanas, lo cual es un avance importante al incluir a OSC. Empero, la ley restringe la participación de ciertas organizaciones en particular, de tal modo que cualquier organización social no puede participar. Esto es una gran limitación y una ausencia importante para lograr que se garantice a toda OSC en la Ciudad de México, las diversas acciones inherentes a la participación ciudadana.

Asimismo, hay dos limitantes señaladas por la ley de 2010 en relación con la participación de las OSC, en su artículo 77: 1) sean organizaciones morales sin fines de lucro en cuyos objetivos se especifique que buscan estimular la participación ciudadana en la vida pública y 2) promover el carácter cívico para conseguir mejor calidad de vida y fortalecer la cultura ciudadana. Esto reduce la posibilidad de participación de la mayoría de las OSC en la ciudad. Lo anterior persiste en todas las reformas hasta 2016. De este modo, la organización vecinal sigue siendo la base de participación, ahora a través de los Consejos Ciudadanos. En la práctica, salvo las corporativizadas o de gestión, la participación autónoma o las organizaciones independientes son casi nulas. Este es un vacío grave, porque estas organizaciones son las que más pueden contribuir a procesos democratizadores y tienen mayor autonomía.

El cambio de Comités Vecinales a Comités Ciudadanos no implicó cambios de organización, de funciones, ni de capacidades; tampoco los ciudadanos que intervienen tienen mayor protagonismo, ya que la participación se sigue restringiendo a consultas, opiniones, elaboración de diagnósticos estratégicos de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODAS), supervisión de obras y programas, gestión y/o intermediación entre ciudadanos y gobernantes, así como la difusión de las acciones de gobierno y las asambleas dirigidas. Asimismo, ni en la ley ni en la práctica participativa hay una participación efectiva y autónoma de los ciudadanos. Las funciones de los comités son de intermediación y gestión entre los pueblos, barrios y colonias con el gobierno de la ciudad y/o el gobierno delegacional. También, un asunto que debe preocupar es la consolidación de una participación corporativista y clientelista, donde los participantes se han convertido en operarios políticos.

Otro vacío es que el Consejo de los Pueblos no está establecido en todas las comunidades originarias, a la vez que las formas de elección transgreden sus normas internas, y no logran compaginar en la ley una articulación que respete la propia organización comunitaria. Lo anterior se vuelve un problema mayor si se tiene en cuenta que los pueblos originarios en la Ciudad de México tienen derechos establecidos por su propio origen, por lo cual el gobierno de la ciudad y sus delegaciones tienen legalmente la responsabilidad de defenderlos y no violar sus derechos humanos. Como se observa en el estudio de Fernández-Tapia, hay dos problemas no resueltos: la participación de la mujer, y que en los pueblos la forma de participación se orienta al clientelismo de fidelidad partidista.

Un problema que se encuentra en todas las leyes de participación ciudadana, de 1995 a 2016, es que no establecen relación con la realidad social de los pueblos, barrios y colonias. Son leyes con buenas intenciones, pero que no son generadas por las aspiraciones reales de los ciudadanos y que no responden a su diario vivir, ni a lo que esperan de una participación en la toma de decisiones.

Por su parte, el Consejo Ciudadano Delegacional es más un órgano de colaboración y apoyo para los funcionarios gubernamentales que de participación, en donde la ley no concibe una verdadera participación sustantiva y solamente permite funciones

acotadas y poco claras, lo que ya encontró Sánchez Mejorada en el estudio realizado en 2012. Esto no ha sido corregido, se burocratizó y absorbió por las delegaciones, como se puede inferir del estudio de Tejera de 2015. En la ley aparecen como instancias paraestatales; lo mismo ocurre con los Comités Ciudadanos, que en la práctica funcionan como organismos que operan a favor de las delegaciones y/o del gobierno de la ciudad. Lo anterior no promueve en sí autonomía y fortalecimiento de una participación democrática, aunque en su elección intervenga el órgano electoral, lo que logra una legitimación, tanto legal como social. Asimismo, son un gran activo político que cumple como soporte partidista con fines electorales.

Un ejemplo de lo anterior son los resultados de la campaña electoral del actual jefe de gobierno de la Ciudad de México para el período 2012-2018 y su lema “Decidiendo Juntos” alude a un gobierno capitalino en el marco de la gobernanza, el cual, no está traducido en la ley y, por ende, en la práctica no es real. Las formas participativas promovidas desde el gobierno han seguido las tendencias de ser principalmente consultivas. Lo más importante de las leyes impulsadas son los principios sobre los que descansan y se promueve la democracia y la participación; sin embargo, su realización en la práctica es cuestionable y su operativización no queda clara.

La incorporación del IEDF en los procesos electorales, así como su intervención en la solución de conflictos internos de los Consejos Ciudadanos, atenta contra los principios de autonomía y libertad de un proceso democrático ciudadano, ya que la participación ciudadana, aunque sea institucionalizada delega a los ciudadanos su organización y desarrollo de consensos y acuerdos, así como la solución de sus conflictos. En este caso no es así. El mismo órgano electoral evita que los ciudadanos se organicen de manera autónoma y resuelvan sus propios conflictos, por lo que estos órganos supuestamente ciudadanos terminan ejecutando ciertas acciones relacionadas más con asuntos públicos y/o funciones de las delegaciones, que de auténticos comités o consejos ciudadanos. Por consiguiente, la Ley de Participación Ciudadana es en realidad de participación vecinal dirigida y no de participación ciudadana autónoma, cuyo principal avance es haber reconocido formas de participación vecinal existentes.

Sobre la participación en la práctica ciudadana, en los capítulos IV y V se mostraron con claridad los procesos participativos, que si bien existen, los autónomos y realmente ciudadanos son escasos. La caracterización realizada a partir de estudios existentes, así como de los informes del IEDF, muestran con claridad que no existe una participación ciudadana institucionalizada real en la Ciudad de México, ni existió en todo el período de existencia legal del Distrito Federal. Lo que se presenta en la práctica es una participación vecinal, dirigida, manipulada, controlada y degradada por los grupos políticos que dirigen el gobierno de la ciudad y sus delegaciones, así como una participación dirigida y manipulada por algunos grupos de interés y OSC corporativas-clientelistas, donde varias están ligadas a intereses electorales y de partidistas.

En estas circunstancias, se encuentra que los procesos de elección de los Comités Ciudadanos y representantes de manzana, así como el control que se hace de los consejos delegacionales, distan mucho de ser una verdadera participación ciudadana, menos aún democrática. Esta degradación de la participación es consistente con lo que encuentra Tejera en sus estudios de 2012 y 2015, coincidente también con los estudios de Sánchez Mejorada y Fernández-Tapia.

Es así que cualquier proceso y/o espacio en que los ciudadanos participen, aunque los fines sean totalmente privados, se le denomina participación ciudadana. Lamentablemente, se observa, que al asociarse con los programas sociales, que están particularizados y cada vez más vinculados con intereses privados, bajo el argumento que son para atención de grupos vulnerables, parece que la participación se privatiza y no se democratiza. De este modo, la participación ciudadana en la Ciudad de México ha perdido la razón que justifica su propia existencia en un contexto de democracia o por lo menos de participación ciudadana. Un ejemplo es el de asociar la asistencia a una reunión de un programa social como participación ciudadana, un asunto que es normal entre políticos, promotores sociales y hasta en ciertos académicos. Otro ejemplo es asociar la participación a las reuniones de planeación urbana, en donde la mayoría de los asistentes son los beneficiarios directos de las obras a realizar o de las empresas adjudicadas para la construcción de la obra.

De la misma manera los derechos sociales se han visto afectados, porque los programas de subsidios se asocian con estos derechos, aunque no estén concebidos ni planteados como derechos, sino como servicios para usuarios o clientes. Asimismo, desde la academia se llega a llamar “ciudadanía pasiva y dependiente” para referirse a los beneficios sociales o privilegios de corte populista o para atender exigencias externas de desarrollo o evaluación, en la que los ciudadanos o vecinos asisten a escuchar, responden preguntas o llenan formularios, lo cual se convierte en formas de legitimar el trabajo realizado por los funcionarios gubernamentales y/o del gobierno de la ciudad, sin ninguna oportunidad de participación propositiva o autónoma de quienes asisten o son consultados.

Se coincide con Tejera y Sánchez Mejorada, al señalar que es en el proceso de desarrollo urbano donde más se ha avanzado en la participación de actores independientes, ya sea como parte de la ciudadanía o consultoría, para los cuales se han utilizado las consultas como fuentes de legitimación. También, con Fernández-Tapia y Olvera, en que las inercias del pasado autoritario no han terminado, que persisten y dominan en las formas de participación ciudadana, frente a formas democráticas que los mismos ciudadanos y las OSC rechazan. Es una cultura de participación no democrática y de prácticas corporativas, autoritarias y clientelistas que se encuentran presentes en la Ciudad de México. Se observa también que es el corporativismo, el clientelismo y los intereses particulares de grupos de poder de la Ciudad de México y sus delegaciones, los que han marcado el rumbo de la participación, la cual es en esencia, una realidad vecinal, pero no ciudadana.

Así, las formas de participación ciudadana asociadas con la democracia representativa de la socialdemocracia de la Ciudad de México, como de la liberal en algunas delegaciones, se encuentran en crisis, con excepción de ciertos reductos en temas urbanos, en el cual fue constante su presencia desde la época de los movimientos populares urbanos asociados a los mismos servicios públicos. Estos mecanismos de participación terminan cuando los ciudadanos tienen acceso a dichos servicios urbanos o, en su caso, terminan con la conclusión de la obra que movilizó la participación.

La participación asociada con la comunidad no está asociada con formas democráticas en relación con el gobierno. En los pueblos originarios hay formas participativas principalmente consultivas, corporativas, clientelistas, de movilización y, en el mejor de los casos, de descentralización, según la clasificación de Ghay. Estas formas de participación institucionalizada carecen de una práctica ciudadana autónoma, debido a que persiste el vínculo tradicional de operatividad política y fidelidad partidista, que es usado por los funcionarios gubernamentales, el gobierno de la ciudad y sus delegacionales para legitimarse y crear clientelas electorales.

El reducto real de la participación ciudadana no está en la participación institucionalizada, sino en la autónoma y en uno que otro proyecto en el que confluyen fuerzas civiles y de gobierno, que se han desarrollado desde el 2000 hasta 2015, como las señaladas por Olvera (2009a, 2009b); también como algunos casos de presupuesto participativo, por ejemplo, en sus inicios, en la delegación Tlalpan en el período 2000-2003 como lo señala Fernández-Tapia (2007; véase también a Tejera, 2015). Estas formas participativas, que desde la democracia fuerte de Barber, la democracia a secas de Bilbeny, la democracia de alta intensidad de De Sousa o de la política de liberación de Dussel, son las formas más auténticas y democráticas de participación ciudadana. El problema es que son pocas experiencias y carecen de participación mayoritaria.

Asimismo, basados en el estudio de Sánchez Mejorada, se concluye que el resultado es que la participación ciudadana ha devenido en participación vecinal controlada, manipulada y no autónoma; por lo tanto, no son procesos de democratización. Los espacios de participación, incluyendo el presupuesto participativo, se han convertido en botín político para ganar clientelas electorales, en los cuales no se busca la democratización, sino legitimar acciones, políticas, gobiernos y funcionarios gubernamentales.

Los espacios creados para la participación de los ciudadanos han sido cooptados por los partidos políticos, por los gobiernos delegacionales y por los funcionarios gubernamentales del gobierno local. El resultado es un proceso de burocratización, politización partidaria y degradación de los mecanismos de participación ciudadana en

la Ciudad de México. A esto se agrega el desencanto y desinterés de los ciudadanos en participar y al arraigo y reconstrucción de la cultura política clientelista y corporativa en la ciudad.

Con respecto al presupuesto participativo, este no resiste un análisis de participación ciudadana real dadas sus características, pues termina siendo al final una forma de participación vecinal dirigida, electoral y no autónoma. Las primeras experiencias al implementarse en la Ciudad de México, de manera tardía en relación con otras partes de América Latina, fueron de una participación creciente, abierta y democrática que, posteriormente, al institucionalizarse se desvanecieron, como se puede observar en los estudios abordados de 2000 a 2016.

Por otro lado, derivado del abordaje de los estudios señalados, desde los modelos de análisis de participación ciudadana, utilizando el patrón de Villasante-Ghay esbozado en el capítulo III, en la Ciudad de México predomina de manera fundamental una participación por movilización, basada en redes informales y conductas transversales. Es decir, la participación ciudadana institucionalizada, se procura entre vecinos y amigos, unidos a redes informales y organizaciones del tercer sector, corporativizadas y clientelistas, ligadas a intereses particulares y de fidelidad partidaria. De ahí que facilita el control, al moverse más en redes informales y conductas transversales y por movilización, y de tercer sector corporativizadas. Por lo anterior, se realiza en el ámbito vecinal, buscando evitar otras formas de participación que alteren el control que se ejerce sobre los ciudadanos y pierdan el potencial electoral bajo su dominio. Tanto los diferentes estudios realizados por Sánchez-Mejorada, de Tejera y de Olvera, por ejemplo, nos permiten hacer una caracterización similar en relación con la participación ciudadana institucionalizada.

Las formas de participación por descentralización se asocian con proyectos de desarrollo urbano más extensos y eficientes, en las que se involucran organizaciones y actores diversos con mayor capacidad de negociación, diálogo y de cultura democrática diversa, que hace posible estos procesos, lo que permite trabajar tanto en redes asociativas de tercer sector, en redes regionales, no de economías regionales populares, pero sí de proyectos interurbanos e interdelegacionales, pero no

encontramos alguno en sentido de redes internacionales de pensamiento-acción, aunque es posible que existan varios de ellos en una ciudad tan grande y diversa.

De acuerdo con el modelo de Gamuza, a partir de los estudios abordados, podemos identificar que se concentran en base individual, asociados o influidos por los partidos políticos o ciertos grupos de intereses particulares, como predominantes; por ello se pusieron tres equis y de base asociativa sólo una X, en el sentido de que no se considera que los Comités ciudadanos y vecinales sean de base asociativa, al constituirse únicamente para el momento de la elección, por lo cual no forman parte de una asociación civil y además, porque las características que los describen es que no tienen trabajo real en conjunto, sino que están en continuos conflictos internos, porque cada uno de sus miembros tiene diferentes intereses particulares. A nivel digital, se da en la elección del presupuesto participativo. En la última elección para elegir los proyectos, en la cual también se usó la manipulación y la participación fue individual.

Modelo de Gamuza

Mecanismos		Informativos	Consultivos	Activos por descentralización	Activos autónomos
D I R E C T A	De base asociativa	X	X	X	
	De base mixta			XX	
	De base individual	XXX	XXX		
D I G I T A L	De base asociativa				
	De base mixta				
	De base individual	XXX	XXX		

Fuente: Elaboración propia con base en Gamuza.

Sobre estos modelos, realizar investigaciones que aborden estudio por estudio, ubicando a cada tipo de participación, serían trabajos de investigación significativos, porque permitiría ilustrar de manera cuantitativa el reflejo real de la participación que en la práctica se ha presentado en cada una de las delegaciones políticas de la Ciudad de México. Este ejercicio, con la información analizada, es conclusivo sólo a manera

de ilustración, por lo cual, no es de carácter estadístico, de allí la importancia que implicaría el desarrollo de una investigación con las características mencionadas anteriormente.

Los mecanismos de participación ciudadana implementados en la Ciudad de México permiten solamente una democratización parcial, sobre todo en políticas urbanas, en las cuales únicamente los actores tienen la capacidad de negociación, y se limita la participación a determinadas empresas, a unas cuantas Organizaciones de la Sociedad Civil y a ciertos representantes de las universidades, lo cual, resalta Ziccardi en sus diferentes estudios. Sin embargo, estos espacios son aislados, y queda la gestión de las diversas políticas, programas y tomas de decisiones en manos de los funcionarios de la administración pública de la Ciudad de México y en función de la capacidad de movilización vecinal, por lo que la autonomía de los ciudadanos queda fuera de las posibilidades de participación ciudadana institucionalizada.

La participación ciudadana se concentra en mecanismos netamente informativos y de consulta hacia los ciudadanos. Asimismo, al no buscar consensos y acuerdos bajo intereses comunes, predominan de manera individual el presupuesto participativo y las distintas formas de representación. Lo anterior, según los estudios abordados, son en primer momento con base en intereses particulares, y en segundo término, para cubrir dichos intereses particulares se asocian con un partido político, a una administración de gobierno o a alguna representación de un programa que exige dicha asociación. En cuanto a base mixta, se encuentra el desarrollo urbano, sectorial social y de derechos humanos, estos últimos tienen como fin un fundamento individual, pero que no se puede lograr sin asociación. Cabe mencionar que en el caso del sector social y de derechos humanos, existe una orientación a la participación individual también con activos por descentralización, lo cual es considerado una forma de participación ideal que en el discurso en la Ciudad de México está presente, pero no así en la práctica. Los que son de activos autónomos son los que generan una auténtica participación ciudadana con un alto índice de individuos involucrados.

Debemos tener en cuenta que entre 1994 y 2000 se llevó a cabo una transición hacia la democracia electoral que empezó en 1998, con los acuerdos que surgieron a partir del diálogo de las diferentes fuerzas políticas, así como por la presión de la sociedad civil prodemocrática y la comunidad internacional. Estos cambios que se llevan a cabo a nivel nacional y tiene su repercusión en la Ciudad de México, en donde a los ciudadanos se les da el derecho de elegir a sus representantes. En este mismo período se promulga la primera y segunda ley de participación ciudadana: la primera como resultado de un proceso político con fines de legitimación frente a las transformaciones políticas y a las exigencias de la oposición y de los ciudadanos, por lo que fue una ley sin consenso y sin tener en cuenta a la sociedad civil; y la segunda, surge de un consenso fundamentalmente de los partidos de oposición, pero tampoco considera a los ciudadanos. Sin embargo, existe interés amplio de los habitantes de la Ciudad de México por participar, ya que anhelaban un cambio sustantivo que involucrara a todos los ciudadanos.

En el marco de este proceso de transición, se elige al jefe de gobierno de la Ciudad de México, donde debuta la participación ciudadana en elecciones en el entonces Distrito Federal, a fin de elegir por elección popular a sus representantes. Fue el mayor paso democrático en la participación de los ciudadanos en la Ciudad de México. El mismo proceso se intentó realizar en el ámbito vecinal, pero no tuvo éxito, debido a que predominó la forma corporativista, que poco a poco fue mermando la intención de democratizar los espacios desde el gobierno local. Esto no tardó en transformarse en cooptación y clientelismo de parte del nuevo partido político que empezó a gobernar en la Ciudad de México.

Las elecciones de Comités vecinales en 1995 y de Consejos Ciudadanos en 1999 fueron un procedimiento electoral de sus integrantes que no llegaron a funcionar bajo lo establecido por la ley, debido a la cooptación política. Fue un avance legal significativo, pero de acuerdo a los estudios abordados, se encuentra que de manera explícita o implícita no lograron sus propios objetivos y en la práctica no se implementaron, ni se concretó una participación ciudadana autónoma y democrática. El proceso de formación de los comités devino en una cooptación de parte del gobierno

local y sus delegacionales con las formas de participación corporativa y clientelistas de fidelidad partidista. Lo que confirma nuevamente nuestra hipótesis.

Desde 2000 a 2010, en que no hubo elecciones de los Consejos vecinales, cuyas causas fueron fundamentalmente político-partidarias, se propició que el rumbo de la participación ciudadana se fuera alejando del sentido de la legislación, por lo que quedó en el discurso demagógico y en letra muerta. En el mejor de los casos queda en la buena voluntad de los funcionarios gubernamentales, en el esfuerzo de los ciudadanos y sus organizaciones.

Los consejos de representación ciudadana, entre comillas, terminan siendo un soporte institucional vecinal del gobierno local y, en algunos casos, de las facciones internas del partido político que gobierna la ciudad y también de los gobiernos delegacionales. De ahí que su principal función de representar a los ciudadanos y de promover la participación ciudadana no se lleva a cabo. Finalmente, los integrantes de los Consejos Ciudadanos actúan como operadores políticos y/o trabajadores de la delegación o del gobierno local, lo cual sirvió para poner fin al proceso democratizador de la participación.

Cabe mencionar que en los últimos diez años se han presentado retrocesos, porque se ha dejado de cumplir con las leyes y reglamentos establecidos en materia de participación ciudadana. Hay una especie de pandemia de “reunionismo”, porque no se puede decir que sea asambleísmo, debido a que en una asamblea se delibera y se toman decisiones vinculantes, en la Ciudad de México en cambio se busca clientes políticos y legitimación del gobierno. Se hace énfasis en la información y en la consulta como mecanismos de participación, aunque el primero no es en sí participación y el segundo, es un mecanismo no siempre vinculante que, en algunos casos se utiliza sólo para legitimar a los gobernantes en su relación con los ciudadanos y en otros para sondear sobre el pensar y actuar de los ciudadanos o sus percepciones sobre las decisiones que toma el gobierno. Todo esto lleva a una participación pasiva, como se le suele llamar.

Si bien en la Ciudad de México se difunde un discurso democrático orientado a abrir espacios de participación para los ciudadanos, que a la vez deriva de los avances legislativos en dicha materia, en la práctica es todo lo contrario. Los estudios abordados en el presente trabajo de investigación, desde aquellos que consideran avances sustanciales como los de Ziccardi y Olvera, los que se ubican en un punto intermedio como los de Fernández-Tapia y Sánchez-Mejorada, y los que están en una perspectiva más crítica como es el caso de Tejera, permiten inferir que los avances legislativos son significativos, en discurso y en ley, pero que se carece de una tolerancia política para implementar una participación más efectiva.

De modo que si se contrasta con la teoría de democracia y de ciudadanía activas y democráticas, en relación con la inclusión, en las que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sin condicionamientos, ni siendo dirigidos por funcionarios gubernamentales o del gobierno local y sus delegaciones, con aspectos netamente ciudadanos, se concluye que aún estamos muy lejos de una participación democrática autónoma con alta intervención ciudadana.

Esto nos lleva a otras preguntas, que se pueden responder a manera de reflexión: ¿Son estos procesos ciudadanos realmente democráticos? ¿Son realmente ciudadanos? ¿Están construyendo ciudadanía o fortalecen la democracia? ¿Qué tipo de democracia fortalecen? Con base en el análisis de los trabajos de investigaciones que se han abordado y en el marco de la teoría democrática y ciudadana, en el ejercicio de libertades de los individuos y de su participación como ciudadanos, se concluye que las formas de participación ciudadana impulsadas por el gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones, no reúnen los requisitos de participación democrática ni tampoco para señalar que existe o se da un proceso de construcción de ciudadanía democrática, más allá de una democracia electoral. Asimismo, no se encuentra que la participación en 2015 sea mayor y/o mejor que la de 1994 y 1995. La realidad de la participación es compleja, y los mismos problemas que tenía la participación en el siglo pasado, se tienen actualmente, con una corta diferencia en el periodo llamado de transición que se movilizó participación autónoma y protagónica desde los ciudadanos.

Por lo anterior, y en razón de lo expuesto hasta ahora, nos lleva a comprobar la hipótesis planteada, en la cual se confirma que la participación ciudadana en la Ciudad de México, tanto en la ley como en la práctica, se ha transformado en una forma de participación individual, particularizada y articulada en grupos o facciones de poder político con el objeto de dar legitimación al gobierno de la ciudad y sus delegaciones, y como consecuencia se aleja de una participación ciudadana democrática.

Lo que sí se puede resaltar es la contribución, sólo en parte, para fortalecer o sostener la democracia incipiente y estancada en México. Es en sí un respiro, porque actúa como forma de legitimación a fin de generar certidumbre en la ciudadanía de que se trabaja por y para los ciudadanos y, por ende, se invita a que participen, aunque ello implica sólo asistir a asambleas informativas y de consulta. De ahí que no se cumplen los principios básicos a los que se refiere O'Donnell, Dahl, menos a los de Dussel, De Sousa, Barber, Nun o Franco.

Se puede decir que sólo se aporta y fortalece la democracia electoral de sistema de partidos políticos, pero no la ciudadanía ni la democracia fuerte o de alta intensidad. La responsabilidad es tanto del gobierno de la ciudad, como de los ciudadanos que no participan. Tampoco significa que el gobierno de la ciudad no tenga ningún interés en la participación ciudadana democrática, posiblemente sí, pero aún no se ha transitado del discurso a la práctica porque predominan los intereses políticos, sustentados en una cultura autoritaria y de clientelismo político que persiste y es útil para los procesos electorales.

Otros aspectos que se encuentran en relación con la hipótesis y sus objetivos, es que los mecanismos legales de la tan anunciada Ley de Participación Ciudadana, no han alcanzado los fines esperados y funcionan sólo como una forma de legitimación. Solamente las experiencias aisladas de participación democrática, son la esperanza de cambio.

Por tanto, la transformación profunda en términos de la democratización de la administración pública en la Ciudad de México sigue siendo una tarea pendiente. También está muy lejos de la ciudadanía activa y sustantiva, que el propio gobierno de la Ciudad de México pueda establecer en su legislación y en sus políticas públicas la concepción de derecho a la ciudad, interculturalidad, integración y derechos humanos.

Como consecuencia de la problemática y de las consecuencias señaladas anteriormente, el gobierno de la Ciudad de México se encuentra en una encrucijada difícil entre; a) la existencia de un fortalecimiento de la administración pública tradicional, corporativa y clientelista de fidelidad partidista, así como también la existencia de formas de participación bajo dicho modelo tradicional; b) un discurso democrático de las formas de gobierno con participación, inspirado en un marco de una gobernanza centrada en las personas, en la interculturalidad y ciudadanía sustantiva que sea guía en la implementación de los programas públicos, como la visión de gobierno que tiene desde el año 2000; y c) el proyecto de convertir a la Ciudad de México en una ciudad abierta (ALDF, 2015), el cual también establece la formación de un Consejo de Gobierno Abierto (CGA) en la ciudad, con procesos de gobernanza, colaboración y transparencia.

El CGA puede ser una alternativa, formado por ciudadanos, a través del cual se promoviera la transparencia, la colaboración y participación ciudadana democrática. Sin embargo, en su concepción es una ley que establece únicamente la posibilidad de generar datos abiertos y no de un gobierno abierto, y menos aún el establecimiento de los elementos necesarios para lograr la participación ciudadana. Asimismo, el gobierno abierto no necesariamente lleva a participación democrática en la toma de decisiones si no hay voluntad política de los gobernantes. Por lo anterior, en caso de que el gobierno de la Ciudad de México pretenda fomentar la participación ciudadana tendría primero que desarrollar e implementar políticas de un gobierno abierto democrático.

Otros retos al respecto son:

1. Hacer realidad el proyecto del derecho a la ciudad y de convertirse en una ciudad intercultural e incluyente. Dicho proyecto que se construyó desde el año 2000 ha tenido sus retrocesos, como se demostró anteriormente, al alejarse de los procesos de democratización y centrándose solamente en la legitimidad de los funcionarios gubernamentales, del gobierno de la ciudad y sus delegaciones.

Esto no implica que las acciones implementadas en la materia entre los años 2000-2015 en la Ciudad de México hayan sido ineficaces o poco efectivas. Lo que se requiere es lograr una mayor vinculación de la política pública de participación ciudadana con la ciudad, en el contexto de la *policy con la politics*, para lograr que sea realmente acorde a la *politics*, es decir, el discurso político que han manejado sus gobernantes con la legislación, la visión de ciudad y de gobierno y la *policy*. Las políticas no deben quedarse en el discurso y en los logros legislativos, sino despegar a formas de participación democráticas y superar los retrocesos que se han suscitado en los últimos años, para evitar que sea una participación dirigida y clientelista.

2. Realizar un proyecto de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, que promueva de manera efectiva la democratización y la participación ciudadana en la toma de decisiones de la ciudad, instituyendo de manera clara la participación ciudadana, estableciendo sanciones al incumplimiento de la ley, tanto por parte de los ciudadanos como de las organizaciones de la sociedad civil, así como también para los funcionarios gubernamentales y los partidos políticos.
3. Como parte del gobierno abierto y de las propias políticas de participación ciudadana, eliminar de la ley: a) la intervención del órgano electoral en los conflictos internos en los Comités Ciudadanos, y en su lugar promover que elaboren sus propios reglamentos internos y de funcionamiento, b) eliminar toda intervención de promotores o funcionarios gubernamentales en la consulta y dirección de las asambleas de los Comités y Consejos Ciudadanos, precisando

en la ley que es un ámbito autónomo de los ciudadanos; c) eliminar que los Comités vecinales sean gestores de obras y se dediquen realmente a ser promotores de desarrollo de sus respectivas comunidades, fortaleciendo sus capacidades de solucionar problemas, en coordinación con sus conciudadanos, con su propia unidad de enlace, para lo que corresponde a trámites o informes en relación con la delegación, que es a mi juicio, lo que más distorsiona el papel de los comités, al convertirse en un intermediario entre gobierno y vecinos; d) precisar las sanciones a la intervención de partidos políticos, a fin de reorientar la participación ciudadana, apartada de fines políticos y electorales; y e) modificar las formas de participación en el presupuesto participativo, pasando de proyectos individuales a proyectos colectivos, en los que participen los ciudadanos y construyan sus propios proyectos de forma colectiva, priorizando los que son de mayor impacto y eliminando la votación por proyectos que no necesariamente promueve la participación deliberativa, ni fortalece la cohesión social ni la mayor democratización.

4. Promover una real participación activa, democrática, autónoma y protagónica de los individuos de la ciudad, eliminando los mecanismos de control delegacional o del gobierno central, en las formas de participación ciudadana.
5. Legislar y promover mecanismos de participación ciudadana, democrática y transversal, tanto en las delegaciones como en la Ciudad de México, de tal forma que todas las secretarías y agencias públicas los promuevan; y que giren en torno de los mecanismos que la misma ley establece, los cuales deben depender o articularse con la Ley de Participación Ciudadana. Asimismo, cada órgano del gobierno de la ciudad o de sus delegaciones, debe observar los mismos criterios de participación, para que no sean discrecionales a cada secretaría o delegación.
6. Promover y fortalecer una cultura de participación democrática, que sea transversal y se impulse tanto en los espacios educativos de los diferentes niveles de estudios en la educación escolar, como en la capacitación en todos los sectores de la sociedad civil.

7. Hacer del presupuesto participativo un espacio vinculatorio, es decir, que los ciudadanos organizados de cada colonia formulen acuerdos sobre sus obras, las prioricen de manera conjunta y con base en los criterios establecidos por ley. Asimismo elaboren, voten, ejecuten y evalúen sus propios proyectos, los cuales una vez consensuados, sean de ejecución obligatoria y de corresponsabilidad en su ejecución, seguimiento y evaluación con el gobierno local y sus delegaciones. Por ejemplo, para que se pueda tener una participación mayoritaria, visitar a aquellos que no asisten, y recibir sus propuestas en un formulario impreso o por vía digital, y posteriormente priorizar las que son de mayor impacto, y una vez consensuados o votados, elaborar el proyecto y ejecutarlo. Un detalle fundamental es que dichos proyectos no cubran responsabilidades que por ley y función le corresponden al gobierno de la ciudad o a sus delegaciones, como son atender y reparar la vía pública, el alumbrado o los servicios de recolección de basura, entre otros.

Por tanto, la participación ciudadana institucionalizada y democrática es un reto en la Ciudad de México, especialmente si se espera que tenga cierto grado de autonomía. Se ha avanzado con la Ley de Participación Ciudadana, la cual precisa ser mejorada, pero sobre todo implementada en la práctica, que permita desarraigar las formas corporativistas y el clientelismo de fidelidad partidista. Es un reto significativo siempre y cuando se quiera que sea democrática, de lo contrario, si se concibe solamente como vecinal, electoral y clientelista, o como soporte del gobierno, se puede afirmar categóricamente que ha logrado su objetivo. Sin embargo, probablemente la que existe no es muy diferente a la participación de países como Venezuela o Cuba, por cuanto se articulan y dependen de un partido político y del gobierno, y anulan los espacios de participación ciudadana autónoma.

El reto mayor, sin embargo, es la democratización de los espacios de participación ciudadana, de toma de decisiones y de la sociedad de la Ciudad de México, cuyo imaginario político-cultural está lejos de una cultura democrática y de una ciudadanía sustantiva. Al respecto, el partido político que ha gobernado la ciudad, durante los últimos 19 años no ha sido capaz aún de transformar la problemática anteriormente

descrita en materia de participación ciudadana, al contrario, se observa un fortalecimiento de las formas corporativas y clientelistas de participación y un retroceso de la participación ciudadana institucionalizada.

Finalmente, se pueden sintetizar sus características en:

- Formas de participación ciudadana hegemónica de carácter autoritario, corporativo y clientelista de tipo partidario.
- Emergencia de un nuevo corporativismo y clientelismo de la sociedad civil, que prefieren formas tradicionales de gestión y participación que las democráticas, porque en estas últimas no pueden administrar recursos de manera directa.
- Politización partidaria de organizaciones de la sociedad civil, aquellas que son cooptadas o creadas desde los partidos políticos.
- Comités y consejos ciudadanos cooptados, controlados y dirigidos desde el gobierno o por personas vinculadas al gobierno de la ciudad o las delegaciones.
- Particularización de la participación ciudadana, que cada vez más se hace en torno a necesidades y demandas particulares, de carácter individual, no de un fin público o colectivo, y que generalmente terminan con la obra impulsada o la demanda satisfecha. En este proceso también ha caído el presupuesto participativo que son propuestas particulares, que luego son votadas, y no resultado de procesos de deliberación y consenso, en el cual también para ganen determinados proyectos se usas el clientelismo y formas tradicionales no democráticas de influir en el voto.
- Formas de participación ciudadana autónomas aisladas que no reciben del gobierno el mismo apoyo que la participación que el gobierno promueve.
- Organizaciones de la sociedad civil en torno a participación en programas sociales que se alejan de formas democráticas y de ciudadanía activa en la participación, asimiladas a formas de participación tradicional (corporativista y clientelar).

Sobre los logros se puede destacar:

- La existencia de la Ley de Participación Ciudadana y otras formas de participación asociados a diversos programas impulsados desde el gobierno de la ciudad.
- Existencia de Comités ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil reconocidos por la Ley de Participación Ciudadana.
- Implementación en el discurso político y de las leyes formas de participación con base en la gobernanza, gobierno abierto y gobierno electrónico, que se traduce en algunas formas exitosas aisladas, que por la magnitud de la ciudad son significativas y muestran a una entidad donde se promueve y/o existen el mayor número de experiencias.
- Presencia frecuente de formas de participación alternativa, asociadas a la democracia fuerte, liberadora o de alta intensidad, de las que los últimos gobiernos de la ciudad en particular el del ciudadano Mancera ha marcado distancias.
- Existencia de diversos estudios con base a diferentes tipologías o modelos de la participación ciudadana, que nos dan una visión bastante completa de la realidad, al analizarlos, de los que se eligieron dos para el análisis de esta investigación.
- Persistencia de algunas formas de participación comunitaria en los pueblos originarios y sociales autónomas y con relativo éxito, que sin embargo, en este contexto de relación global/local necesitan el apoyo gubernamental para que no desaparezcan.
- Una ciudadanía que busca estar informada y con ciertos ciudadanos que participan voluntariamente en los espacios públicos y no han sido cooptados por los gobiernos o partidos políticos, o alguna de sus organizaciones civiles.

Entre las limitaciones se destacan:

- Leyes de participación ciudadana que no delegan plena autonomía a los ciudadanos sino están bajo el control del sistema político de la ciudad, incluyendo en ello la participación del órgano electoral, bajo el supuesto que

los ciudadanos no pueden construir ni tener formas de organización y elección propias transparentes y democráticas.

- Consejos y comités ciudadanos bajo el control hegemónico del corporativismo clientelista del gobierno de la ciudad y de sus delegaciones, bajo el liderazgo del partido político que está en el poder.
- Particularización individual o colectiva, de la participación, la cual es fundamentalmente vecinal.
- Cultura política y formas de participación ciudadanas tradicionales de tipo corporativo, jerárquicas y clientelistas, tanto entre los ciudadanos de la ciudad como en los partidos políticos, que se ha extendido a las organizaciones de la sociedad civil.
- Retroceso o crisis del asociacionismo democrático o prodemocrático, que han sido asimilados a las nuevas formas de clientelismo corporativo o vueltos a formas tradicionales de gestión y participación.
- Desencanto de los ciudadanos en las formas de participar ante la cooptación que han hecho los partidos políticos de los espacios participativos ciudadanos.
- Bajo participación ciudadana autónoma, que no tiene mayor impacto que en ámbitos microlocales.
- Cooptación casi total del sistema de participación ciudadana por parte de los partidos políticos que gobiernan las delegaciones y la ciudad.

En esta perspectiva y como resultado del estudio, se puede constatar que la tan proclamada participación ciudadana en la Ciudad de México, no obstante es un avance en relación al periodo anterior a 1997, más allá del derecho al voto y a la participación a través de diferentes mecanismos de participación, no ha cumplido con su objetivo de una participación ciudadana activa, democrática y sin el control del gobierno, sino que se enmarca dentro de un modelo electoral con predominio de una participación para la legitimación de los gobiernos y no que genera espacios de democratización plena.

Anexo

Sobre el aporte del presente trabajo de investigación

Desde la propia concepción de lo que es democracia y ciudadanía, y de los autores y teorías con los que se confrontó la investigación, se pueden señalar los aportes significativos que quizás, desde otra perspectiva, pueden no ser considerados como tales. Empero, estimo fundamentalmente los siguientes:

Analizar la participación ciudadana en la Ciudad de México, desde casos empíricos estudiados por diferentes autores y enfoques, a fin de identificar sus puntos de encuentro y hallazgos similares sobre la participación en la ciudad. A partir de lo cual, poder inferir cuáles son las características, mecanismos y, sobre todo, la problemática de la participación ciudadana a nivel local.

Asimismo, indagar a través de la evolución de la ley y de su práctica, qué ha cambiado y qué no en la participación ciudadana, teniendo como eje la relación, legitimación y democratización en la Ciudad de México; en otras palabras, a qué ha conllevado tal participación y qué es lo que la ley y los hechos muestran; si se está fortaleciendo la legitimidad de un gobierno o realmente es un proceso de democratización.

En un país como México, el cual salió de un proceso autoritario muy arraigado y con apariencia de democracia, el presente trabajo de investigación resulta un atrevimiento. A la vez, considero que en mi país de origen resultaría aún más audaz, debido a que el Perú tiene una gran variedad de deficiencias en muchas áreas de su administración pública, en comparación con la administración pública federal en México. Empero, la administración centralizada y desconcentrada del Perú, incluso con sus carencias, cuenta con fortalezas de participación ciudadana democráticas vinculantes, con alto índice de participación, con muchas experiencias de participación autónoma para dialogar, debatir y plantear soluciones a necesidades locales, regionales o colectivas, que se han llevado a cabo sin la intervención ni ayuda del gobierno central y sus autoridades regionales.

De tal forma, identificar y generar una comparación con la participación ciudadana en México, me llevó a cuestionar, tal vez subjetivamente, los criterios básicos de ambas experiencias, los que me condujeron a realizar el presente trabajo de investigación en el ámbito local. De ahí que, a fin de evitar lo subjetivo, se buscó confrontar con la teoría democrática y de ciudadanía alternativa (como le llamo): de Dussel, De Sousa, Barber, de Franco, entre otros.

La confrontación con dichas teorías, permitió observar en las investigaciones abordadas en materia de participación ciudadana, que una variedad de autores va directamente al concepto, establece un modelo determinado y a partir de ello determinan si existe o no participación o, en su caso, si dicha participación como resultado del modelo se realiza o no. Sin embargo, no se confronta a qué tipo de teoría de la democracia y ciudadanía se aproxima y de cuáles se distancia o en qué casos sí corresponde a una democracia fuerte. Si bien no es un trabajo perfecto, que cubra en su totalidad cada factor involucrado en la participación ciudadana, sí es una aproximación integral de ver a la ciudadanía.

En conclusión, puedo señalar que ver la evolución desde los noventa hasta hoy, tanto en la ley como en la práctica, a partir de estudios empíricos realizados por expertos, es un aporte importante, porque dan un sentido de compilación y a la vez de síntesis de un proceso, que es más interesante porque son estudios de perspectivas diferentes, bajo enfoques diferentes. A través de ellos, considero que se logra demostrar que en la práctica, se ha convertido en un mecanismo de legitimación y el proceso original de democratización se ha ido perdiendo. Desde mi análisis y a la luz de los hallazgos de estos estudios, como del contraste con la teoría, se comprueba la hipótesis, aunque me queda como reto personal, profundizar en el tema y, quizás, en una comparación en política pública en materia de participación ciudadana entre Perú y México.

Quiero terminar con las palabras de Vargas Solano y Galván Gómez:

[...] el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos de los ciudadanos.

Cualquier diseño del marco normativo de la participación ciudadana en un contexto democrático, deber partir de la premisa de reconocer al ciudadano como sujeto de derechos plenos, y no solo como beneficiario, colaborador, acompañante o legitimador de las acciones de gobierno.

Para avanzar en la democracia participativa y en la gobernabilidad del Distrito Federal (Ciudad de México) y de nuestro país, es indispensable el impulso de la participación ciudadana, la cual implica, entre otras cosas, una mayor legitimidad, credibilidad, interés, confianza y corresponsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos y en las decisiones que inciden en las diversas realidades en nuestra sociedad. Por lo que en un contexto democrático, ha de combinarse la representación con la participación, es decir, la democracia representativa con la democracia participativa” (Vargas, 2014: 461)

Bibliografía

Ackerman, John, 2007, El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil. Jalapa, Cuadernos para la Democratización, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Aguilar-Villanueva, Luis F. (2006), Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar-Villanueva, Luis F. (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Anchustegui, E. (2011), "Derechos humanos y modelos de ciudadanía", en Límite. Revista de Filosofía y Psicología, Volumen 6, No. 24, pp. 9-28.

Alarcón, V. (2010) Democracia directa. Los retos de México en perspectiva comparada, III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF, México, D.F., 6-8 octubre de 2010, disponible en:

http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_victor.pdf

Aldaz, (2013) "El reto, mayor participación ciudadana en DF", en El Universal METRÓPOLI, miércoles 31 de julio, 4:20, disponible en:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/-34el-reto-mayor-participacion-ciudadana-en-df-34-939389.html>

ALDF (7 de octubre, 2015) Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, México D. F., Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Álvarez, Lucía (2008) "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en la Ciudad de México", en Controversia, No. 191, pp. 106-139.

Álvarez, L.ucía (2012) "La participación ciudadana no institucionalizada: déficits institucionales y la cultura política", en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

A.Peugeot, V. Pimienta, D (2005), "Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información", disponible en:<http://vecam.org/archives/article526.html>

Arendt, H. (1998). Crisis de la república. Madrid: Taurus.

Arendt, H. (2002). La condición humana. Barcelona: Paidós.

Ayala, A. y Hernández, J. (2014) "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en Ayala Sánchez, Alfonso (Coord.) Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, México D. F.: IJ-UNAM, pp. 75-90.

Camacho, J. (2011) Instrumentación de la participación ciudadana en México, en Revista del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Año V, número Especial, pp. 155-167.

Barber, B. (2004), Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época. Córdoba: Almuzara.

Bobbio, Norberto. (1986), El futuro de la democracia, México D. F.: FCE.

Bobbio, Norberto, (1990) Fundamento y futuro de la democracia, Valparaíso: Edeval.

Banegas, I. y Hernández, T. (2014) La disolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, en 4to Congreso nacional de Ciencias Sociales. La construcción del Futuro, 24 al 28 de marzo de 2014.

Castles, S. (2003) "Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global", Traducción de José J. Jiménez Sánchez, en Anales de Cátedra Francisco Suárez, 37, p 9-33.

Canto-Chac, Manuel (Coord.) Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM. México, 2000.

Castoriadis, C. (1986), As encruzilhadas do labirinto, São Paulo: Paz e Terra

Castoriadis, C. (1997) "Poder, política, autonomía", en Un mundo fragmentado, Buenos Aires: Altamira, pp. 1-19, disponible en:

<http://www.cuestiondepiel.com/castoriadis.PDF>.

Castoriadis, C. (1998) Hecho y por saber. Pensar la imaginación. Encrucijadas del Laberinto V, Buenos Aires: EUDEBA.

Castoriadis, C. (2000) La exigencia revolucionaria. Reflexiones sobre filosofía política, Madrid: Acuarela.

Castoriadis C. (2001) La democracia como procedimiento y como régimen, en Realidad, 83, pp. 593-610.

Castoriadis, Cornelius. Democracia y relativismo. Debate con el MAUSS. España, Editorial Trotta S.A., 2007.

Cassagne, J.C. (1998) Derecho administrativo. Tomo I, Séptima Edición, Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot.

Ciudad de México-SEDESO-EVALUA DF (2015) Análisis de la medición de la Pobreza Multidimensional de CONEVAL 2014, para el caso Ciudad de México 190 años, SEDESO, EVALUAC DF.

http://www.evalua.Ciudad de México.gob.mx/docs/gral/pobreza_conv_df2014.pdf

Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

CEPAL (2005) "Gobierno y gobernanza, ciudadanía y derechos humanos", en IV Coloquio MSUS – Gobierno y Gobernanza; Ciudadanía y Derechos Humanos; Educación y Cultura, CEPAL/Prefectura de Sao Paulo, Octubre, p 1.45, disponible en

http://www.prefeitura.sgov.br/cidade/secretarias/upload/relacoes_internacionais/arquivos/msurIV_gobgob_ciud_dh.pdf

CEPRPDF-VII Legislatura (2015) "Proposición con punto de acuerdo urgente y obvia resolución", Asamblea Legislativa del Distrito Federal-VII Legislatura, p 1-8, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f84282fdc632a21dac332a1255100894.pdf>

Cisneros, Ma. E. (s.f.) Imaginario y Democracia en el pensamiento de Cornelius Castoriadis, pp. 1-20, disponible en:

http://servidor-opsu.tach.ula.ve/7jornadas_i_h/paginas/doc/JIHE-2011-S05d.pdf

Ciudad de México (2010), “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, décima séptima época, 27 de mayo de 2010, No. 848, p 3-37.

Ciudad de México (2016), “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, en Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016

CONEVAL (2012) Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal, México D. F. CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas posteriores.

Consultores Internacionales, S.C. (2011) Distrito Federal: una fortaleza de México, disponible en:

<http://www.consultoresinternacionales.com/publicaciones/ciscomentario/536/CISComentarioNo536.pdf>

Contreras, M. A. y Luna, A. (1996) Consejos de ciudadanos: una alternativa de representación, organización y participación ciudadana, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México D. F.: FCP y S-UNAM.

Cortina, Adela (1997) Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza.

D.D.F. (1993) “Reforma Política”, en Gaceta informativa de la Mesa de Concertaciones para la Reforma política del D. F., México, diciembre-enero.

Dahl, R. (1956). A Preface to democratic Theory.

Dahl, R. (2008). La Democracia y sus críticos. (L. Wolfson, Trad.) México: Paidós.

Dahl, R. ¿Qué es la democracia? Capítulo IV, pp. 45-99, disponible en:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl.pdf>

Dahl, R. (), La democracia. Posdata 10, Diciembre/2004, ISSN 1515-209X, pp.11-55, disponible en: <http://sociologiapolitica.socials.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

Dahl, Robert, La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos. Madrid. 2002 (1989).

La democracia y sus críticos. Grafiques 92. Barcelona. 1993 (1989).

Un prefacio a la teoría democrática. Gernika. México. 1987 (1956)

Delamaza, G. y Ochsenius C. (2010), Redes de participación institucional y gobernanza local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 46, Febrero, pp. 1-20, disponible en:

<http://siare.clad.org/fulltext/0064700.pdf>

De la Peña, A. (2012) “Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores de la comunidad Autónoma del País Vasco”, en Nueva Época, No. 7, enero-julio, pp. 125-147.

De Sousa, B. (s.f.), “La democracia en América latina y el futuro de la Utopía”, en Alexis V. Pinilla Díaz, Entrevista a Boaventura de Sousa Santos, pp. 1-7.

De Sousa, B. (1998), Reinventar a democracia, Lisboa: Gradiva

De Sousa, B. (2003a), La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social, Colección en Clave de Sur, 1ra ed., Bogotá: ILSA.

De Sousa, B. (2003b) Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa, Porto: Ed. Afrontamento. Carpeta: Los caminos de la democracia participativa y de la producción no capitalista. Traducción de Begoña Lourenço y Javier Encina.

Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1978.

Díaz, S. (1992) “El Distrito Federal Mexicano, Breve historia constitucional”, en Estudios Jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, México: IEJ-UNAM, pp. 197-217.

Dussel, E. (s.f.), Lo político y la democracia, pp. 203-228, disponible en: <http://www.enriquedussel.com/DVD%20Obras%20Enrique%20Dussel/Textos/c/336.2002/articulo.pdf>

Dussel, E. (2006) 20 tesis de política, pp. 1-125, disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/282.pdf>

Dussel, E. (2009) Política de la liberación, Madrid: Editorial Trotta.

Dussel, E. (2012), Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político, en Alegatos, 82, pp. 561-604.

Edel, G. (2013) “Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la red mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada”, en Documentos de Trabajo, No. 64, marzo, Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani-UBA

Espinosa, Mario (otoño-invierno, 2004) “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, en Andamios, núm. 1, pp. 9-50.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Reforma de 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Reforma de 1997.

Estatuto de gobierno del Distrito Federal, Reforma del 27-06-2014.

Evans, Peter (2003) “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, Revista del CLAD Reforma y Democracia.

Fernández Ruiz, Jorge (1997), Derecho Administrativo. *Las formas de organización de la administración pública*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/5.pdf>.

Ferrete, C. (2011) Ciudadanía sin límites: el trasfondo de la gobernanza global, en *Quaderns de filosofia i ciencia*, 41, pp. 89-98.

Flores, D. () “El presupuesto participativo, un avance más de la ciudadanía”, en *Altocontraste*, pp. 57-58, disponible en: <http://www.ieeags.org.mx/revista2014/27.pdf>

Font, J (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, ed. Ariel, Barcelona.

Gamuza, E. (s.f.) La participación ciudadana en el ámbito europeo, disponible en: http://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/Participacion_Ciudadana/Formacion_para_Participacion/La_participacion_ciudadana_en_el_ambito_local_europeo_-_Ernesto_Gamuza.pdf

García, A. (1892) *Geografía e historia del Distrito Federal, México D.F.:* Antigua Imprenta de Murguía

García, Flor de María (2014) *El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?* Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México.

GDF (2012) *Desempeño económico del Distrito Federal 2012 y perspectivas 2013*, México D.F.: Gobierno del Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal (2016) *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

Gobierno del Distrito Federal (2013) “Programas Delegacionales de Desarrollo 2012-2015, Delegación Álvaro Obregón”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Séptima Época, 22 de octubre de 2013, No. 1717 Tomo 1, disponible en: http://www.azcapotzalco.df.gob.mx/transparencia/art14/fraccionXXIV/programa_gobierno.pdf

González, E. y Chacón-López, H. (2014) Sobre el concepto y modelos de ciudadanía, en Revista científica electrónica de Educación y Comunicación en la Sociedad del Conocimiento, pp. 288-311.

González, C. (2015) “El presupuesto participativo como herramienta de fortalecimiento democrático mexicano”, Ponencia del Consejero Electoral del IEDF, pp. 1-4, disponible en: http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/carlos_gonzalez.pdf

Granados, M. “Capitalinos”, en Periódico Reforma, 10 de junio de 1997, 9A.

Guillen, A. et al. (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, en Daena: International Journal of Good Conscience, 4 (1), Marzo, pp. 179-193.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe, 1995, Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, Estudios, Serie Administración Pública Mexicana, 1ra. Edición, México D. F.: INA

H. Congreso de la Unión (1928) Diario de debates. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, julio-agosto.

Habermas, J. (1993) Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta.

Habermas, J. (1995), Public Sphere, Cambridge: MIT Press. Between Facts and Norms, Cambridge: MIT Press

Habermas, J. (1999) Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social, Madrid: Taurus/Alfagura S.A.

Haro Larrosa, Manuel y Lazo Trujillo, María Luisa (julio-diciembre, 2012) “Apuntes para el estudio comparado de las vías institucionalizadas de participación ciudadana”, en Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Núm. 73, Año 33, p 37-58.

Held, D. (1997) La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós.

Held D. (2001). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Ensayo

Hernández Bonivento, J. (2015). El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

Hernández, T. (1977) “Esfuerzo común”, Discurso del Lic. Tulio Hernández, delegado del D. D. F. en la delegación Azcapotzalco, 28 de abril de 1977, México D. F.: Delegación de Azcapotzalco.

Hernández, Héctor y Fernández, Luis (2013) Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas, en *Análisis*, No. 8, Fredrich Ebert Stiftung México, pp. 1-23.

Hernández, Mariana. (2014) “El derecho a la participación política de personas con discapacidad en la Ciudad de México: la experiencia en el INDEPEDI”, Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina. Año 3, N° 6. Diciembre de 2014.

Horrach, J. A. (2009) “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, en Revista de Filosofía FACTÓMUM, 6, pp. 1-22, disponible en:

<http://www.ses.unam.mx/curso2015/pdf/25sep-Horrach.pdf>

<https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/viewFile/622/306>

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF-2011) Planeación y presupuesto participativo, México D. F.

IEDF (2012) Ley de participación ciudadana, con las reformas de noviembre del 2011.

IEDF (2012) “Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo”, Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, pp. 7.

IEDF (2011). Planeación y presupuesto participativo. México.

INEGI (2000) Marco Geoestadístico. México D. F.: INEGI.

INEGI (2000) Carta Topográfica. México D. F.: INEGI.

INEGI (2015) Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos. México D. F.: Distrito Federal.

Kooiman, J. (2005) *Governing as Governance*, Londres: SAGE Publicacions.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as governance*, Sage publications, London.

Kooiman, J. (2005) *Gobernar en gobernanza*, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 57-81.

Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1996) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Cuadernos del CLAEH*, n°75, Montevideo, pp. 81-112.

Kymlicka, W. y Norman, W.: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La Política*, n° 3 (Octubre 1997), pp. 5-39

La Jornada (1991) "Reforma Política del D. F., plantea Camacho", en *Periódico La Jornada*, 17/04/1991, pp. 7-20.

La Madrid, M. (s.f.) *Las formas de democracia directa*, pp. 429-451, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/19.pdf>

Lechner, N. (1988), *Los patios interiores de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ley de participación ciudadana de 1998.

Ley de participación ciudadana de 2004 y sus reformas posteriores.

Ley de participación ciudadana del 21 de diciembre de 1998.

Ley de Protección civil para el Distrito Federal.

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico.

Ley de desarrollo social para el Distrito Federal.

Ley de administración pública del Distrito Federal.

Ley de participación ciudadana del Distrito Federal.

Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal.

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.

Lizcano, F. (2009), Compatibilidad entre Democracia directa y Democracia representativa, en RIDAA., Núm. 55, Otoño, pp.. 105-129.

Macintyre, A. (1984). Is Patriotism a Virtue? In The Lindley Lectures. (p 3-20). Lawrence: University of Kansas. [ed. cast. (1993) ¿Es el patriotismo una virtud? biTARTE, pp.. 67-85].

MacIntyre, A. (1987): Tras la virtud, Crítica, Barcelona

Mann, M. (1997) Las fuentes del poder social, Madrid: Alianza Editorial.

Marshall, T. H. (1998) Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza

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

Martínez, N. y Espejel, I. (2015), La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental, en Economía, Sociedad y Territorio, Vol. XV, núm. 47, enero-abril, pp. 153-183.

Marván, I. (2001) “La cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano”, en Cuestiones Constitucionales, 4, enero-junio, pp. 49-83.

Marván, I. (2001) “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano”, en Cuestiones jurídicas, Núm. 4, enero-junio, pp. 49-83.

Maybtz, R. (1997) Nuevos desafíos de la teoría de Governance.

Mejía, O. (1997), “La teoría del Derecho y la Democracia en Jurgen Habermas: En torno a Faktizität und Geltungla”, en Ideas y Valores, no. 103, abril, Bogotá, Colombia, pp. 32-52.

MERINO, M. (1997). “La participación ciudadana en la democracia”, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE: México, consultado en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursosIncorporacion/ConcursosIncorporacion2013/PrimeraConvocatoria/docs-normativos/19_cuadernillo_participacion_ciudadana.pdf

Mellado Hernández, Roberto, (2001) Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. México. Plaza y Valdés Editores.

Meyer, L. (1982) “Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue”, en Página Uno, Núm. 67, Suplemento político del periódico UNOMASUNO, 5/12/1982, 3.

Miller, T. (2009) Ciudadanía cultural, Traducción de Rosa Nogués, disponible en http://www.tobymiller.org/images/espanol/ciudadania_cultural_toby_miller.pdf

Miller, T. “Ciudadanía y Pluralismo”, en Módulo: Aproximaciones teóricas: Estado, Sección 8, Lectura No. 3, Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en el Perú, Lima: IEP, pp. 1-19. Texto original, en Ágora, núm. 7, 1997, p 73-98, disponible en: <http://cholonautas.edu.pe/modulo/upload/miller.pdf>

Moguel, J. (2016), “Ley de Participación Ciudadana del DF y Constitución de la Ciudad de México”, en Aréstegui Noticias, AN abril 27, 2016, 4:33 pm, disponible en <http://m.aristeguinoticias.com/2704/mexico/participacion-ciudadana-y-constitucion-de-la-Ciudad-de-México-articulo-de-julio-moguel/>

Natera, A. (2004) La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Natera, A. (2005) Nuevas estructuras y redes de gobernanza, en Revista Mexicana de Sociología, 67, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 755-791.

Navarro, C. (2002) "Gobernanza en el ámbito local", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre, disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>

Nun, J. (2000), Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Buenos Aires: FCE.

Nun, J. (2015) José Nun: si no hay igualdad, lo que llamamos democracia es ilusión, entrevista, disponible en http://www.clarin.com/cultura/Jose_Nun-Democracia-_Gobierno_del_pueblo_o_gobierno_de_los_politicos_0_1442256181.html, 03/10/15

OECD, (1995) Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries, París: OECD.

Olvera, A. y Cilano, J. (2009) Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura, Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163, p 1-29, disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/Olvera_Entregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

Olvera, A. (2009) La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática, Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163, pp. 1-44, disponible en:

[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

Paredes, Mariela (2012) Incipiente participación ciudadana en México, en Contralínea.com.mx, septiembre 13, 2012, at 12:10 am, disponible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2012/09/13/incipiente-participacion-ciudadana-en-mexico/>

Participación ciudadana del DF, un engaño, en [Contralínea.com.mx](http://www.contralinea.com.mx), abril 15, disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/04/25/participacion-ciudadana-del-df-un-engano/>

Pettit, (1999). Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno. Barcelona: Paidós
PNUD (2014) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México D. F.: PNUD.

Peters, Guy B. y Jean Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 37-56.

Pedozzi, Luciano (2012) El presupuesto participativo de Porto Alegre, en Manuel Canto Chac (Comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas, pp. 176-204. México: siglo XXI editores.

PNUD (2015) Índice de desarrollo humano para las entidades federativas, México 2015, México D. F.: PNUD.

Ponce, N. (2005) “Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales”, en Noemí Ponce Luján, Veredas 10, Primer semestre, pp. 91-112

Pratim, (2006) Gobernanza en red y gobernanza electrónica, Ambrosi,

Prats, Joan (2005), “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp.145-201.

Prats, J. (2005) “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 145-172.

Proceso (1980) “Los capitalinos desairaron las manzanas”, en Proceso, 12 de abril, 1980, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/128320/los-capitalinos-desairaron-las-manzanas>

Quintanilla, G. y Gil-García, R. (2014), “Cómputo en nube y gobernanza electrónica: ¿Calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos? “, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen III, número I, enero-junio, pp. 75-90.

Ramírez-Alujas A. y Dassen, N. (2012) “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (Eds.), Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, pp. 41-72.

Ramírez-Alujas A. y Güemes M.C. (2013) Gobierno abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica, en XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, noviembre 2012, Madrid: Tema Editorial/CEEIB, p 368-384, disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874133/document>

Ramírez, J. M. (2013) La participación ciudadana en la democracia, Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Ruiz, J.M. (2011) Modelos de ciudadanía, pp. 1-22, disponible en: http://www.argumentoslibertad.org/articulos/modelos_de_ciudadania.pdf

Ruiz-Palacios, F. (2015) IEDF: solo 2.64% de padrón decide sobre el presupuesto participativo, en Metrópoli, El Universal, 11/09/2015, 15:02, México, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/09/11/iedf-solo-264-de-padron-decide-sobre-presupuesto-participativo>

Rawls, J. (1993). Teoría de la justicia. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1996) El liberalismo político. Barcelona: Crítica.

Ruiz-Palacios, F. (2015) “IEDF: Solo 2.64% de padrón decide sobre presupuesto participativo”, en Periódico El Universal, disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/09/11/iedf-solo-264-de-padron-decide-sobre-presupuesto-participativo>

Sánchez, G. (s.f.) “El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística”, pp. 283-302, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r16739.pdf>

Sánchez, M.C. (2000) “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales. El Cotidiano, vol. 16, núm. 99, enero-febrero, pp. 80-91.

Sánchez-Mejorada, María Cristina (enero-febrero, 2000) “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales”, en El Cotidiano, vol. 16, (99), pp. 78-91.

Sánchez-Mejorada, María Cristina (30 de octubre – 2 de noviembre, 2012), “Límites, tensiones y retos de la participación ciudadana: las tendencias en los últimos años en la Ciudad de México”, en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, pp. 1-28.

Sandel, Michael., El liberalismo y los límites de la Justicia, Barcelona, Editorial Gedisa, 2000.

Sandoval, R. (2013) La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro, México D.F.: INA

Santos, J. (2012), “Gobernanza local en México: avances y desencantos”, en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Noviembre, pp. 1-13, disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/santojos.pdf>

Santos, J. (2013) Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México, en Nueva Época, Año IV, Número 7, enero-junio, pp. 132-150.

Sartori, G. (2002), Sociedad multiétnica, Madrid: Grupo Santillana Ediciones

Sartori, G. (2003), ¿Qué es la Democracia?, Taurus, Madrid, pp. 17-28

Sartori, G. (s.f.), Democracia, Texto escrito para la Enciclopedia de Ciencias Sociales, Instituto de la Enciclopedia Italiana, pp. 118-151, disponible en:

<http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>

Schumpeter, J. A. (1942). Capitalismo, Socialismo y Democracia. (J. D. Garcia, Trad.) Aguilar.

SE. Distrito Federal (2016) ¿Por qué invertir en el Distrito Federal? Distrito Federal: SE-Proméxico, disponible en:

http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_DF_vf.pdf

SEDECO (2010) Índice y grado de marginación en el Distrito Federal por delegación. Lugar que ocupa en el contexto estatal, disponible en:

http://rincondegrandesbatallas.com/SEDECO/perfilSocial_03marginacion.html

SEDECO (2013) Reporte económico de la Ciudad de México, 1, México D. F.: Secretaría de desarrollo Económico, disponible en:

<http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx/pdf/Reporte%20Econ%C3%B3mico%20mayo%202013.pdf>

Segovia, R. (1980) ¿Cuáles elecciones en el D. F.?, en Revista Razones, abril de 1980.

Serra, A. (1981) Derecho Administrativo, 10ª Edición, México D.F.: Porrúa.

Sommano, María Fernanda (2011) Sociedad civil organizada y democracia en México, México, El Colegio de México, pp. 293.

Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, consulta electrónica: <http://www.conapo.gob.mx/>

Taylor, Charles (1993) El multiculturalismo y "la política del reconocimiento". México: Fondo de Cultura Económica.

Taylor, Ch. (1994): La ética de la autenticidad, Paidós, Barcelona.

Tejera Gaona, Héctor (2012) “Participación ciudadana, identidad y estructuras políticas en la Ciudad de México, en Castro, Pablo y Tejera, Héctor (Eds.) Ciudadanías e identidades Políticas, México D. F.: UAM/Miguel Ángel Porrúa.

Tejera Gaona, Héctor (2015) Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México, México D.F.: UAM/Gedisa.

TEPJF (2015) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal – 18 de diciembre del 2014.

Theobald, C. (1999) “The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics”, Law and State, Vol. 59/60.

Tocqueville, Alexis de (1987), La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión.

Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014), “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, Ayala Sánchez, Alfonso (Coord.) Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea, México DF: IJ-UNAM, 433-464.

Vázquez Alfaro, José Luis (2010) Distrito Federal: Historia de las Instituciones Jurídicas, Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2891/5.pdf>

Vázquez, A.V. (2013) “Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana”, en Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241.

Vera, M., Rocha, D. y Martínez, M. C. (2015) “El modelo del Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, Íconos, Revista de Ciencias Sociales, núm. 53, septiembre, pp. 85-103.

Walzer, M. (1997). Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, R. (2011) "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 50, Junio, pp. 1-13, disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Uvalle.pdf>

Vergara, J. (1999) "La concepción de la democracia participativa de Habermas" en Revista Ciencia Política, Vol, XX (1), pp. 208- 219.

Young, Iris Marion (1995) "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", en Ronald Beiner (ed.) *Theorizing Citizenship* Albany: State University of New York Press, p 175-207.

Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra

Zazueta, (2003) *Participación ciudadana*, México D.F.: Porrúa.

Ziccardi, A. (2003) "La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en México actual", en *Iberoamericana*, III, 11, pp. 161-177.

Ziccardi, A. (s.f.) *Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal*, pp. 47-52, disponible en:

http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs_rum/files/journals/1/articles/15081/public/15081-20479-1-PB.pdf

Ziccardi, Alicia (coord) (1996) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Angel Porrúa-IISUNAM, México.

Ziccardi, Alicia (coord) (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Angel Porrúa-IISUNAM, México.

Ziccardi, Alicia (coord) (1999) "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática", en Muñoz, Humberto (coord.), *La Sociedad Mexicana frente al Tercer Milenio*, México, UNAM.

Ziccardi, Alicia (2001) *Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal*, en Adolfo Sánchez Almanza (coord.), *La Ciudad de México en el desarrollo*

económico nacional, X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000, pp. 1-10, disponible en <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiparticipaciondf.pdf>

Ziccardi, Alicia (2001), "Las ciudades y la cuestión social", en América Latina: pobreza y desigualdad social, pp. 85-126.

Ziccardi, Alicia (2003) "La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual", en Iberoamericana, III, 11, pp. 161-177.

Ziccardi, Alicia (Coord., 2004). . Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico, IIS – UNAM. México D. F.

Ziccardi, Alicia (2008) "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI", en Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, pp. 127-139.

Ziccardi, Alicia. (2012) Gestión y Política Pública. *Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México*", pp. 187-226.

_____ (2001) "Democracia incluyente. La dinámica de la exclusión democrática". Metapolítica vol. 5, núm. 18, abril-junio, pp. 24-37.

_____ (1997) "Repensando lo público a través de la sociedad". Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Nueva Sociedad. Caracas.