

# HISTORIA Y CULTURA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ENTRE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL SISTEMA Y EL ENSUEÑO CÍVICO

Mario Espinosa\*

En este trabajo se aborda la historia de la participación ciudadana institucionalizada de la Ciudad de México, sin la pretensión de hacer un recuento exhaustivo de los hechos, mecanismos, instancias e instrumentos jurídicos que, desde 1928 hasta nuestros días, precedieron y caracterizaron su conformación y desarrollo formal en la ciudad capital. Lo que en particular se pretende con este breve repaso histórico es mostrar cómo, a través de la construcción y funcionamiento de sus “distintas” modalidades institucionales a lo largo de su historia, se originaron un conjunto de relaciones, prácticas y percepciones características de una determinada cultura política que, hoy por hoy, forma parte del universo simbólico, de las costumbres y tradiciones que explican, en gran medida, los alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

**PALABRAS CLAVE.** Participación ciudadana, cultura política, ciudad de México, corporativismo, clientelismo.

El objetivo del trabajo que a continuación se presenta, no es precisamente hacer una recapitulación exhaustiva de los escollos y vicisitudes históricas sobre el desarrollo de la participación ciudadana<sup>1</sup> en la Ciudad de México; ni mucho menos documentar los mecanismos, instrumentos o figuras jurídicas que, desde 1928

\* Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Profesor de tiempo completo en la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana y en el Posgrado de Humanidades y Ciencias Sociales de la UCM.

hasta nuestros días, caracterizaron su institucionalización dentro del propio ejercicio de gobierno del Distrito Federal. Con este breve repaso histórico, nos interesa mostrar cómo, a través de la construcción y funcionamiento de sus “distintas” modalidades institucionales, se originó un conjunto de relaciones, prácticas y percepciones características de una determinada cultura política<sup>2</sup> que, hoy por hoy, forma parte del universo simbólico, de las costumbres y tradiciones que explican, en gran medida, los alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad.

No vamos a discutir aquí la validez de cada una de estas tesis, ni mucho menos a hacer una revisión íntegra de la “evolución” histórica —impulsada por el sistema o por el despertar cívico de los capitalinos— de las distintas figuras jurídicas o condiciones estructurales que han circumscrito el ejercicio de la participación ciudadana institucionalizada. Nos interesa fundamentalmente recuperar la historia para reconstruir los orígenes y los anclajes en los que se cristalizaron los principios estructurales de la cultura política que, desde entonces, subyacen en las posibilidades y limitaciones mismas de los procesos participativos institucionales de los capitalinos.

## 1.1. INSTITUCIONALIDAD Y CORPORATIVISMO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1928-1980)

### a) 1928-1940

La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1928, podría catalogarse como el comienzo de la conspiración contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México y, sobre todo, como el instrumento donde se sentaron las bases para consolidar un modelo de participación exclusivamente corporativo y políticamente controlado.

La ley de 1928, promovida por el general Álvaro Obregón y alentada por el entonces presidente de la República, Emilio Portes Gil, modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México. En ella se dispuso oficialmente la desaparición del régimen municipal y se estipuló que el Gobierno de la Ciudad sería responsabilidad directa del presidente de la República, quien lo ejercería a través de un nuevo órgano creado *ex profeso*: el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular —jefe o regente— sería un funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. Esa misma ley, en su Capítulo X, preveía la constitución de un amplio Consejo Consultivo vinculado con el DDF y una serie de órganos similares vinculados directamente con cada una de las trece delegaciones políticas que existían en la capital de acuerdo con su organización territorial y administrativa.<sup>3</sup>

A partir de aquí, diversos estudios han planteado que la forma de gobierno y el estatus jurídico que se desprendió de la LODFTF de 1928 (y que privó hasta 1940) marcó la vida política y la práctica misma de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Esto es —de acuerdo con ciertos analistas políticos—, con la desaparición del régimen municipal y la creación de un órgano de

gobierno (DDF) en manos del presidente de la República, de la noche a la mañana se conculcaron drásticamente los derechos políticos de los capitalinos y, en cierta medida, se suspendió la vida cívica de los mismos con respecto al ejercicio y conducción de su gobierno local.<sup>4</sup>

Más aún, aparte del golpe antidemocrático y en contra de la participación ciudadana que representó la ley impulsada por el general Obregón; se afirma que la reforma de 1928 no sólo nutrió la centralización del poder en la institución presidencial, sino que además propició una tendencia creciente en la despolitización del gobierno de la entidad que desde entonces tomó un tinte más bien burocrático-administrativo.<sup>5</sup>

Por otro lado, centrándonos en las implicaciones que la LODTF tuvo en la conformación del modelo institucional de participación ciudadana, se dice que la creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), así como los respectivos Consejos Consultivos Delegacionales (CCD) —previstos en la ley como órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados—; en realidad sólo representaban figuras de participación simples para enmendar la desaparición del régimen municipal, transformar la participación política en participación social y disminuir los conflictos políticos de la capital.<sup>6</sup>

Asimismo, con base en las limitadísimas funciones de estos consejos consultivos (proponer reformas para los reglamentos y medidas para mejorar los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias de los mismos, así como revisar y opinar sobre ingresos y egresos del DDF), se afirma que estos organismos fueron inocuos mecanismos de participación ciudadana que, de acuerdo con la conformación gremial y designación vertical de sus integrantes, terminaron convirtiéndose en un tipo de representación

corporativa vinculada con diferentes instancias de gobierno de la ciudad.<sup>7</sup>

Los órganos (CCCM y CCD) mediante los cuales se buscaban promover la participación ciudadana y, en este sentido, garantizar la representación de los intereses comunitarios y locales de los capitalinos, se convirtieron desde entonces en una junta de notables y en un mecanismo altamente corporativo subordinado a las decisiones del regente y de los delegados. Se instituyó así un régimen de gobierno que al canalizar solamente las demandas de los grupos organizados (comerciantes y grupos profesionales principalmente) soslayaba la participación de todos aquellos ciudadanos que no pertenecieran a algún gremio u organización corporativa.<sup>8</sup>

En resumen, la reforma constitucional promovida en 1928 por el general Obregón (vigente hasta 1940), podría verse como el inicio de la conspiración del Sistema Político Mexicano contra la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México: la supresión del régimen municipal cristalizada en la LODFTF marcó el origen de un régimen autoritario en el que se reforzó la centralidad de la figura presidencial; se conculcaron los derechos políticos de sus habitantes; se despolitizó el ejercicio del gobierno de la capital y comenzó el proceso de institucionalización y corporativización de la participación ciudadana.<sup>9</sup>

No obstante, como asentamos con anterioridad, la historia de la participación ciudadana de los capitalinos también puede verse como el producto de un largo ensueño en que entraron sus habitantes a partir de 1928. Diversos estudios han subrayado que, independientemente de las dificultades financieras y organizativas de la vida municipal que hasta entonces había prevalecido en la capital, la creación de la LODFTF tuvo igualmente la intención principal de eliminar la vida política de la ciudad.<sup>10</sup> Sin embargo, la reforma constitucional con la cual se consumaba el despojo del último reducto de gobierno autónomo para los habitantes de la

Ciudad de México, se ejecutó sin mayor reacción por parte de la ciudadanía capitalina. Si acaso, se levantaron algunas voces pero sin mayor eco, como la de Lombardo Toledano (uno de los 21 diputados que votaron en contra de la reforma aprobada en la XXXII Legislatura) quien criticó con fuerza la supresión del régimen municipal.<sup>11</sup>

Si nosotros aniquilamos este principio (el de la libertad municipal), si hacemos depender esta gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal y *matamos la libertad de intervención del vecindario* en los negocios del mismo, indudablemente que desde luego se producirá una *disociación cívica* en la población más importante de la República.<sup>12</sup>

Posteriormente, a pesar del funcionamiento ineficaz del CCCM y de los respectivos CCD, para representar las necesidades y el interés ciudadanos ante las instituciones de gobierno correspondientes, no sólo no existieron mayores protestas o críticas, sino que durante los años siguientes la participación ciudadana se limitó y centralizó aún más.

#### b) 1940-1970

La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), emitida el 31 de diciembre de 1941, durante el sexenio del general Ávila Camacho, confirma el control absoluto del Ejecutivo en el gobierno de la ciudad y borra de una sola pincelada y sin mayores explicaciones a los CCD. Aún más, según las disposiciones de esta nueva ley se reducían las funciones del único órgano de representación ciudadana: el CCCM, que de por sí servía de parapeto para justificar el carácter democrático del gobierno

capitalino, ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del DDF; sus facultades quedarían reducidas a la presentación de informes sobre obras y servicios públicos brindados desde las diversas administraciones delegacionales y a la realización de algunos actos exclusivamente protocolarios.<sup>13</sup>

En otras palabras, la LODDF de 1941, gracias al aletargamiento de los capitalinos o a la conspiración efectiva y silenciosa del sistema, volvió a restringir las funciones de la participación ciudadana, al reafirmar el carácter gremial del CCCM, limitarlo como órgano consultivo y supeditar su funcionamiento a las decisiones del jefe de gobierno.<sup>14</sup>

c) 1970-1980

El modelo de participación ciudadana instaurado a partir de 1928, reforzado y limitado con las reformas de la LODDF de 1941, sufriría nuevas transformaciones en la década de los setenta. Aunque en realidad, la LODDF expedida durante el sexenio de Luis Echeverría, si bien daría pie a la creación de nuevas instancias de representación ciudadana (junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana), así como al desplazamiento del criterio gremial que privaba en la integración del CCCM,<sup>15</sup> no introduciría mayores modificaciones en las formas de relación, integración, organización y función de la participación ciudadana.

El CCCM así como la nueva estructura vecinal instaurada a partir de la LODDF de 1970, continuarían siendo, en general, espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, sólo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados más con gremios o sectores económico-políticos que con los intereses de los capitalinos.

Por otra parte, las reformas de la LODDF de 1970 no sólo ratifican la función operativa y consultiva de los diversos organismos ciudadanos (CCCM, junta de vecinos, asociación de residentes y comités de manzana), sino además instaurarían un modelo de participación ciudadana fuertemente estructurado que sin duda alimentó el sistema corporativista y las relaciones clientelares entre estos órganos ciudadanos y las respectivas instancias de gobierno.<sup>16</sup> Véase el cuadro siguiente.

CUADRO 1

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DELEGACIONES
CCCM: integrado por los presidentes de las juntas de vecinos. Órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
Junta de vecinos: una por cada Delegación, formadas por los presidentes de las asociaciones de residentes. Contaría con una mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
Asociación de Residentes: formadas por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Contaría con una mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
Comités de manzana: conformados por los vecinos de una manzana, entre los que se elegirá directamente a un Jefe de Manzana, además de un secretario y tres vocales.

En suma, la creación de la nueva estructura vecinal derivada de la LODDF de 1970 (y sus respectivas adiciones, sobre todo la de 1978),<sup>17</sup> no modificó las dinámicas o las formas de participación ciudadana originadas a partir de 1928, sino que por el contrario,

estructuró, burocratizó e instauró innovadoras formas de control institucional sobre la acción ciudadana completamente subordinadas a la estructura gubernamental.<sup>18</sup>

En este sentido, podría decirse que la conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana continuó sin mayores obstáculos hasta muy entrada la década de los ochenta, pues aun cuando se afirme que la LODDF de 1970 fue impulsada por la efervescencia política promovida por el movimiento estudiantil de 1968, es decir, por una fuerte crítica ciudadana hacia el sistema político, en los hechos esto no se tradujo en la creación en una “nueva” estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México, sino en un sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI), pues al igual que otras instancias creadas en esta misma década, como la Procuraduría de Colonias Populares del DF, únicamente sirvieron como plataformas para capitalizar la acción política de los líderes priistas y controlar toda expresión u organización autónoma por parte de los capitalinos.<sup>19</sup> Expresión y organización ciudadana que, dicho sea de paso, tampoco estuvieron del todo alerta, ya que durante más de una década no se presentaron mayores resistencias al funcionamiento de dichas instancias ciudadanas, sino, por el contrario, cierto desinterés, apatía y ausentismo en los procesos de elección de sus representantes vecinales.<sup>20</sup> Cuestiones que si bien podrían leerse benévolamente como respuestas críticas hacia el modelo de participación ciudadana gubernamental, también podrían percibirse como claros síntomas de un conformismo ciudadano creciente, paradójicamente proporcional a la evolución de los conflictos urbanos derivados del crecimiento poblacional y la expansión urbana registrada durante esa década sobre el territorio del DF.

Otro ejemplo de este posible aletargamiento ciudadano, está representado, sin duda, en la importancia otorgada a las nuevas

figuras de participación ciudadana instauradas a partir de la reforma política constitucional impulsada por el gobierno de López Portillo en 1977. El referéndum y la iniciativa popular incorporados en el capítulo sexto de la LODDF de 1978, bajo el título “De la Participación Política de los Ciudadanos”,<sup>21</sup> a pesar de sus limitaciones estatutarias, fueron espacios de participación sin mayor relevancia, tanto que su posterior desaparición del texto constitucional pasó inadvertida para la mayoría de los habitantes y actores políticos de la capital:

Si bien la iniciativa popular y el referéndum parecieron casi ridículas, con el tiempo la situación política de los capitalinos resultó peor, puesto que nunca se pusieron en práctica tan generosas figuras de participación. Insuficientes y ajena resultaron en aquel entonces esas formas de participación ciudadana, tanto que para el conjunto de la sociedad civil y en especial para los partidos políticos, su desaparición del texto constitucional pasó inadvertida.<sup>22</sup>

## 1.2. ¿REVITALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? (1980-1996)

### a) 1980-1990

En la historia de la participación ciudadana de la Ciudad de México, la década de los años ochenta es catalogada, regularmente, como un periodo de revitalización, o mejor dicho, como el momento clave del despertar de los capitalinos con respecto a la organización autónoma y expresión independiente de sus demandas, necesidades e intereses ciudadanos.

Los años ochenta fueron testigos de una gran efervescencia política y social en la Ciudad de México. Las grandes movilizaciones

urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras,<sup>23</sup> sin duda incentivaron la participación autónoma de los capitalinos y crearon nuevos y alternativos canales para la expresión ciudadana independiente, con lo cual, terminaron cuestionando los medios institucionales dispuestos para canalizar la participación ciudadana y, sobre todo, disputando enérgicamente la hegemonía territorial de las intocables organizaciones priistas con las que, hasta entonces, el partido y las instancias gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadanas de los capitalinos.<sup>24</sup>

La confrontación y movilización constantes de los actores sociales, la gestación de formas de participación autónomas dentro de las instancias gubernamentales y la creciente tensión social y política que se vivió durante los años ochenta, no sólo dio muestras de la capacidad autoorganizativa de la ciudadanía, sino que además motivó o influyó directamente en la gestación de la *reforma política del gobierno del DF*, que a partir de 1986, a iniciativa del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se iniciaría con carácter de urgente con el objetivo de lograr una mayor gobernabilidad y garantizar más espacios de participación ciudadana. Como resultado de esta primera *reforma política*, independientemente de sus limitaciones y frustraciones,<sup>25</sup> en 1988 se introdujeron algunas modificaciones en la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).<sup>26</sup>

Después de casi seis décadas, desde que se suprimiera el régimen municipal de la capital y se transgredieran con ello los derechos políticos de los capitalinos, con la creación de la ARDF se daban los primeros pasos en la democratización de la ciudad y en la restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes.<sup>27</sup>

No obstante, a pesar del auge que experimentó la participación ciudadana en la década de los años ochenta y de la “evolución del

régimen jurídico político” que se registró en el DF (con respecto a la situación que prevalecía desde 1928), en realidad podría decirse que la conspiración del sistema político continuaba.

Hasta entonces, con todo y esa gran efervescencia social y política que imprimió el movimiento urbano popular, la situación jurídica del gobierno citadino no se logró modificar sustancialmente: el gobierno de la ciudad continuaba en manos del Ejecutivo Federal y la novedosa ARDF se sumaba a los inocuos órganos de representación ciudadana.

Ciertamente la conformación de la ARDF permitió institucionalizar la gestoría y atención de demandas ciudadanas, pero en realidad fue una instancia sin mayores capacidades de ejecución o decisión, subordinada completamente al Congreso de la Unión y a las propias disposiciones del Ejecutivo.<sup>28</sup> En este sentido, de acuerdo con algunos analistas políticos, la creación de la ARDF fue apenas una pequeña concesión del poder presidencial ante la exigencia creciente por parte de la oposición de crear el estado 32 de la federación en el territorio del DF, con plena autonomía para que sus habitantes tuvieran la oportunidad de elegir democráticamente a sus propios gobernantes.<sup>29</sup> Además, este órgano de representación política, si bien tenía la intención de democratizar la vida capitalina, en realidad no fomentó, ni incentivó una mayor participación ciudadana autónoma, sino que, por el contrario, reforzó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político mexicano. En otras palabras, la integración y desempeño de la ARDF difícilmente representó los intereses y problemas cotidianos de los capitalinos y mucho menos reflejó al conjunto de los actores urbanos más representativos del DF,<sup>30</sup> pues durante los primeros años de su funcionamiento, dicha instancia estuvo integrada mayoritariamente por políticos pertenecientes a la burocracia del partido oficial, o lo que es lo mismo, por representantes de organizaciones gremiales o sindicales controladas por el PRI.<sup>31</sup>

Por otro lado, el modelo de participación ciudadana, con sus respectivas instancias operativas (CCCM, Juntas Vecinales, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana), aunque fue duramente criticado por la gran movilización urbano popular de los años ochenta, no sufrió mayores cambios.<sup>32</sup> Su estructura y, sobre todo, el tipo de relaciones corporativas y clientelísticas *en él y por él* afianzadas continuaron funcionando hasta muy entrada la siguiente década.

Pero los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados desde la lógica del Sistema Político Mexicano, no sólo continuaron funcionando como simples instancias de consultoría, sino que además —establecido su carácter corporativo y de acuerdo con el nuevo contexto político instaurado en la Ciudad de México a partir de la década de los ochenta—, estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante.<sup>33</sup>

De tal manera, todo parece indicar que en la década de los ochenta, la conspiración del sistema continuó vigente a pesar del despertar ciudadano.<sup>34</sup>

#### *b) 1990-1996*

A partir de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se sucederían diversas modificaciones en el estatus jurídico del Distrito Federal. En primer lugar, en 1993 se harían algunas modificaciones constitucionales.<sup>35</sup> Con base en estas nuevas disposiciones, en febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el DF pasa a ser una “entidad federativa”. En julio de ese mismo año se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), y unos meses después, en noviembre, la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno local —junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia—, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y

pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).<sup>36</sup>

Además, con estas modificaciones constitucionales se acotaron también las facultades del presidente de la República para designar al jefe capitalino. A partir de 1997, el jefe de Gobierno sería nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el DF, “que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la ARDF”. Este nombramiento debería ser ratificado por la propia ARDF y si no, en la eventualidad de ser rechazada dicha propuesta por tres ocasiones, su designación se trasladaría al Senado, quien hará directamente el nombramiento del jefe del DF.<sup>37</sup>

Establecida la autoridad de legislar de la nueva ALDF, el 10 de junio de 1995, conforme a lo estipulado en el EGDF, se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), con la cual, a pesar de su cuestionada legitimidad, se da paso, en noviembre de 1995, a la constitución y elección de los Consejos Ciudadanos.<sup>38</sup>

Conviene subrayar que con los llamados Consejos Ciudadanos, no sólo se recuperaba la idea de los Consejos Delegacionales establecida en la LODFTF de 1928 y se desaparecían formalmente otras instancias de colaboración ciudadana (CCCM y Juntas Vecinales) sino, sobre todo, se establecía por primera vez —de acuerdo con la reforma del Artículo 122 de la Constitución Política— un organismo ciudadano con ciertas funciones ejecutivas.

De acuerdo con las modificaciones constitucionales realizadas en 1993 y lo estipulado en la LPCDF de 1995, los Consejos Ciudadanos —como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales— quedaron facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de

la administración pública del Distrito Federal.<sup>39</sup> Es decir, se les otorgaron facultades *para consultar y aprobar* el Programa Operativo Anual (POA) de la Delegación, representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales y, para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, etcétera, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales.<sup>40</sup>

Como se puede observar, las reformas Constitucionales de 1993, así como aquellas introducidas en el diseño del gobierno del Distrito Federal a partir del 94, abrieron indudablemente una nueva etapa en la organización política y jurídica de la capital. La participación ciudadana en la Ciudad de México, pasado el estupor del 1988, se revitalizaba nuevamente y, con esta serie de transformaciones estatutarias sobre el régimen del DF, impulsaba la transición y democratización del gobierno capitalino. No hay que olvidar que las modificaciones a la Carta Magna, abiertas oficialmente durante el sexenio salinista, fueron promovidas vigorosamente por la organización de un plebiscito ciudadano que, a pesar de sus limitaciones y obstáculos, influyó de forma determinante en la reforma política del Distrito Federal iniciada en 1993.<sup>41</sup> Por otra parte, de acuerdo con algunos analistas políticos, con la realización de este plebiscito, se abrían las esclusas de la participación ciudadana; se marcaba una nueva manera de participación de la sociedad civil capitalina y, sobre todo, se expresaba abiertamente el reclamo ciudadano de democratizar el gobierno de la ciudad capital.<sup>42</sup>

No obstante, a pesar de todos estos avances, todo parece indicar que la conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana aún seguía vigente. La mayoría de los estudiosos que dan cuenta de las transformaciones sucedidas durante los primeros años de la década de los noventa, si bien subrayan que la reforma política experimentada en la metrópoli capitalina significó avances

importantes en la democratización del gobierno del DF, y en la remoción de algunos de los elementos que impedían la participación ciudadana,<sup>43</sup> plantean igualmente que estos cambios formaban parte de la estrategia del sistema político para legitimar el control del gobierno capitalino en manos del Presidente de la República; tutela que, para entonces, era ya fuertemente cuestionada, pues a pesar del evidente descrédito electoral del partido oficial en el DF,<sup>44</sup> la dirección jurídica y administrativa de la ciudad permanecía en manos de su principal dirigente —el Presidente— que desde 1928 hasta 1997 decidiría quien (de los miembros del partido, por su puesto) sería nombrado como Jefe de Gobierno.

Con la reforma política de 1993, ciertamente se acotaban las facultades del Ejecutivo para designar al titular del gobierno capitalino, pero su nombramiento y remoción, finalmente, seguía dependiendo de instancias federales: la cámara de senadores y el presidente de la República.<sup>45</sup> Para algunos analistas políticos, se trababa entonces de una manera poco democrática con la que se le daba la vuelta al problema de la elección directa del jefe del DF;<sup>46</sup> para otros, los avances de esta reforma estaban sujetos a la composición real de la asamblea en la que se daría la elección del regente, es decir, a la conformación de la ARDF, pues, sin duda, de acuerdo con la llamada “cláusula de gobernabilidad” y el repunte del priísmo después de las elecciones de 1988, se preveía nuevamente su sobrerrepresentación en la Asamblea electa en 1997 y, por tanto, la propia fragilidad de las modificaciones para designar al regente capitalino.<sup>47</sup>

Por otra parte, si bien a partir de 1994 se amplían las facultades de ARDF y se constituye formalmente la primera Asamblea Legislativa del DF como un órgano de gobierno local; en realidad, podría decirse que con esta reforma sólo se aumentaron las competencias fiscalizadoras de la Asamblea —conforme al EGDF de 1994, la ARDF (ALDF, a partir de su renovación en noviembre

del mismo año) se convertiría en una instancia corresponsable de la discusión y aprobación del presupuesto de egresos del DF, así como de las contribuciones por cobrar—, pero que, aparte de esto, sus atribuciones distaban mucho de parecerse a las de un Congreso local, pues su capacidad de legislar seguía supeditada a las materias que no fueran competencia del Congreso de la Unión.<sup>48</sup>

En este sentido, aunque la reforma política del DF, iniciada con las modificaciones Constitucionales de 1993 y cristalizada en el EGDF de 1994 y la LPCDF de 1995, permitió una apertura en los canales de representación y de participación ciudadana de la capital, la estructura jurídico-política del gobierno capitalino conservó sus rasgos distintivos tradicionales.<sup>49</sup>

Por otra parte, con respecto a las repercusiones que esta reforma tuvo en el modelo de participación ciudadana experimentado a partir de 1995, los resultados tampoco son nada satisfactorios. Si bien se suprimió formalmente al inoperante CCCM, así como las inertes Juntas de Vecinos, la conformación y elección final de los nuevos Consejos Ciudadanos —originalmente pensados como la fórmula promisoria para incentivar la participación ciudadana y, sobre todo, como un efectivo organismo para la fiscalización de las autoridades ejecutivas (en este caso delegacionales)— no cumplió con su propósito.<sup>50</sup>

De acuerdo con algunos analistas, la propuesta de los Consejos Ciudadanos, concebida teóricamente como un modelo de participación más abierto y como un medio efectivo para formalizar la participación ciudadana institucionalizada, en la práctica, sólo fue una estrategia más con la que el sistema político trató de recuperar su legitimidad para continuar gobernando la capital y crear un mecanismo más para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli.<sup>51</sup>

La elección y conformación de los Consejos Ciudadanos en 1995, representa, sin duda, el reflejo contundente del rasgo estratégico que finalmente terminarían adquiriendo dichos órganos

de participación ciudadana. En primer lugar, la inconsistencia de la LPCDF —aprobada aceleradamente por la mayoría priista, en junio de 1995— para regular la organización de la contienda electoral en la cual se habrían de elegir a los Consejeros, dio como resultado que la constitución de estos órganos de representación ciudadana nacieran debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley.<sup>52</sup>

Las irregularidades jurídicas y políticas que rodearon al proceso de elección de Consejos Ciudadanos, redundaron en el poco interés por parte de la ciudadanía para la elección de estos órganos. El 12 de noviembre de 1995 únicamente participó el 20% de la población empadronada, dato por demás paradójico si se toma en cuenta que el DF era una de las entidades en las que en los últimos 25 años se habían registrado los niveles más altos de votación.<sup>53</sup>

Pero más allá de la poca legitimidad con la que nació este modelo de participación ciudadana, lo cierto es que la función de los Consejos Ciudadanos no obtuvo los resultados que de ellos se esperaban. En palabras de un exconsejero ciudadano, las posibilidades de acción de estos órganos ciudadanos no sólo quedaron supeditadas al control del PRI, sino que además, en la práctica se disminuyó el alcance de sus funciones, pues para cumplir con las importantes potestades que la ley les otorgaba (aprobar el POA y el Programa de Desarrollo Urbano, por ejemplo) los consejeros electos requerían contar con conocimientos técnicos que muchas veces no poseían.<sup>54</sup>

En resumen, los Consejos Ciudadanos, noble fórmula con la que supuestamente se pretendía formalizar la gestión urbana y las relaciones entre el gobierno de la ciudad y los grupos organizados, no logró cumplir con su propósito.

Con todos estos antecedentes, un año y medio después —de acuerdo con las modificaciones al Artículo 122 Constitucional establecidas en agosto de 1996 y las correspondientes reformas al

EGDF y LPCDF realizadas en noviembre de ese mismo año—, la ALDF deroga todos los artículos referidos a la elección de los Consejos Ciudadanos, es decir, el modelo de participación aprobado y elegido apenas el año anterior queda definitivamente anulado del marco capitalino.<sup>55</sup>

¿La ciudadanización de la gestión pública fracasaba una vez más, o la lógica del sistema se imponía nuevamente? Como haya sido, la eliminación de este promisorio modelo de participación ciudadana desapareció nuevamente sin mayores resistencias.

### 1.3. *¿NUEVAS CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO? (1996–2000)*

A diferencia de las reformas anteriores (1987-1993), la reforma política del 1996 sí logró modificar sustancialmente la estructura jurídico-política del DF. En primer lugar, el gobierno capitalino ya no dependería exclusivamente de los poderes federales, sino que su conducción y organización, desde entonces, sería una competencia de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En segundo lugar, a partir de 1997, el jefe de Gobierno del DF sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo. Esto es, a partir de 1997, el titular del Ejecutivo local ya no dependería del presidente de la República, sino que tendría su propia base de legitimación popular.<sup>56</sup>

Por otro lado, con el propósito de reducir los conflictos entre los órganos federales y locales en el gobierno de la capital, se estableció que las facultades de la ALDF ya no estarían supeditadas a la competencia del Congreso de la Unión, sino expresamente conferidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Además, en cuanto al nombramiento de los titulares de los órganos político-administrativos (delegaciones), se dispuso que éste, a partir de 2000, se realizaría igualmente mediante sufragio libre, secreto y directo.<sup>57</sup>

En cuanto al nuevo modelo de participación ciudadana, como ya se mencionó, los Consejos Ciudadanos desaparecieron y en cambio los legisladores sólo apuntaron un acuerdo político para “el establecimiento de formas de participación y consultas ciudadanas directas (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) encaminadas a tener efectos aprobatorios o derogatorios de leyes locales o decisiones gubernamentales”.<sup>58</sup>

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

No obstante, independientemente de los asuntos y demandas que la Reforma Política del DF de 1996 dejaba pendientes, ésta fue el fondo jurídico donde, después de casi 70 años, los habitantes de la Ciudad de México volvieron a elegir democráticamente a su jefe de Gobierno<sup>59</sup> y a sus representantes a la Asamblea Legislativa.<sup>60</sup> El 6 de julio de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato por el PRD, ganó contundentemente la elección para la jefatura de Gobierno del DF (48%), y los puestos a la ALDF igualmente fueron ocupados mayoritariamente por los candidatos perredistas (45.4%).

En noviembre de 1998, con un jefe de Gobierno y un órgano legislativo en manos de la oposición, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98) y se sustituyó formalmente a la LPCDF vigente desde junio de 1995. La nueva ley, que entró en vigor a partir de 1998 —y actualmente en revisión por la Asamblea— tenía “por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación

ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México".<sup>61</sup>

Con la LPCDF98, por tanto, se establecían a los Comités Vecinales como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, la nueva estructura de representación ciudadana con la que se habría de sustituir tanto a los Consejos Ciudadanos, como a su ya caduca estructura vecinal (Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes).

De acuerdo con dicha ley, los Comités Vecinales serían los nuevos órganos de representación ciudadana —constituidos formalmente por elección libre, secreta y directa en cada colonia, barrio o unidad habitacional—, cuya función principal consistiría en relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de sus respectivas demarcaciones territoriales, teniendo por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos político-administrativos.<sup>62</sup>

No nos vamos a detener en analizar las atribuciones con las que la LPCDF98 faculta a estas nuevas instancias de participación ciudadana,<sup>63</sup> por el momento basta mencionar que con base en dicha ley, el 4 de julio de 1999 se realizó la desolada elección de los Comités Vecinales. Ese día apenas el 9.5% de la lista nominal de electores salieron a votar, lo que en los hechos significó 513 016 sufragios de un total posible de 6 036 486 electores.<sup>64</sup>

En otras palabras, el nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir en un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía. Pero los problemas de la nueva estructura de representación vecinal (planteada y aprobada por la oposición) no terminarían ahí. Diversos analistas han coincidido en señalar que los comités vecinales, desde su nacimiento y pasados sus tres años formales de vigencia, son órganos “atomizados”, “mermados”, “divididos” y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales.<sup>65</sup>

Más aún, se dice que este modelo de participación ciudadana institucionalizada, además de que no logró erradicar las formas de participación corporativistas y clientelares que sustentaron la legitimidad priista durante varias décadas en la Ciudad de México, limitó severamente los alcances de la acción ciudadana al instaurar una estructura de representación vecinal excluyente de cualquier otro criterio o tipo de “identidad” que no pase por la calidad de “vecino”.<sup>66</sup>

En resumen, todo parece indicar que la democratización del régimen del DF, el arribo de la oposición al gobierno de la ciudad, el reacomodo de las fuerzas partidarias en el panorama político de la capital, así como el “rediseño” institucional del modelo de participación ciudadana, en realidad no plantearon nuevas condiciones para el despliegue y consolidación de la misma.

¿Por qué todas estas condiciones, cristalizadas a partir 1997, no se convirtieron en elementos suficientes para instaurar y fomentar procesos significativos de participación ciudadana? ¿Será que el despertar ciudadano llegó muy tarde, será que la supuesta conspiración en su contra está consumada? Como quiera que haya sido, con esta vuelta al pasado sólo hemos pretendido reconstruir los orígenes y los anclajes históricos en los que se cristalizaron los principios estructurales (el conjunto de prácticas y percepciones inveteradas), que desde entonces acotan e inciden en el desarrollo de la participación ciudadana capitalina.

## 2. CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF

Sería ingenuo y poco sensato afirmar que durante 70 años de historia de participación ciudadana únicamente se constituyeron una serie de prácticas, percepciones y códigos desfavorables a su impulso y consolidación. Definitivamente, la transformación de la naturaleza jurídico-política del DF, la creación de nuevas instancias

de representación políticas y ciudadanas, son muestras palpables de la democratización de la estructura gubernamental, de la conformación de un *marco institucional*<sup>67</sup> con mayores posibilidades de interacción e interlocución entre el gobierno y los habitantes del DF y, en este sentido, de la construcción de una nueva cultura política en la Ciudad de México.<sup>68</sup>

Sin embargo, no sería del todo correcto pensar que dichas modificaciones legales e institucionales (las “innovaciones” en el modelo de participación ciudadana gubernamental) nos hablen de la conformación de una *nueva cultura* política, por ejemplo, de una cultura completamente democrática y participacionista. Para ello, sin duda, se requiere de algo más que reglas y opiniones favorables. Se precisa, sobre todo, de observar su traducción en prácticas sociales cotidianas y concretas.<sup>69</sup>

Pero no vamos a discutir aquí si la cultura política de los capitalinos se ha transformado o está anquilosada.<sup>70</sup> Más bien nos interesa resaltar algunas de las prácticas, percepciones y códigos simbólicos —recreados a lo largo de la historia de la participación ciudadana institucionalizada— que hoy por hoy forman parte de las *costumbres* y *tradiciones* que explican, en gran medida, los alcances y limitaciones de los procesos de participación ciudadana.

## 2.1. EL PRESIDENCIALISMO Y EL DESDÉN POR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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

Con la centralidad (formal e informal) del Ejecutivo en el ejercicio gubernamental del DF, y la ausencia —o control— de instancias de representación ciudadana, poco a poco se fue dando paso a la conformación de una cultura política que halla perfectamente normal que una persona, el presidente, decida lo de todos.<sup>71</sup>

Esta forma peculiar en la que se asentaron las relaciones entre gobernantes y gobernados en la Ciudad de México, a decir de algunos autores, simbólicamente proyectó el poder y la centralidad del presidencialismo mexicano.<sup>72</sup> Esto es, la forma de gobierno y el estatus jurídico que, de acuerdo con la LODTF de 1928, adquirió la ciudad capitalina, no sólo conculcó los derechos políticos de sus habitantes y despolitizó la vida política del DF, sino que fundó un sistema hiperpresidencialista en que el ejecutivo se transformó en el origen, catalizador y punto terminal de toda acción política y de todas las decisiones sobre los asuntos públicos; reforzando el arraigo de una cultura presidencialista en donde la acción, la participación individual o colectiva; la sociedad civil o cualquier otra movilización social o política “autónoma” —que no deviniera del poder presidencial y sus allegados (por muchos años el PRI)— sería desdeñada desde el supuesto semidiosesco de “que nada más uno sabe”.<sup>73</sup>

En pocas palabras, la cultura política del presidencialismo nulificó la importancia de la participación y/o el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas, al fundar en la percepción de los habitantes de la capital la noción de la acción política como una labor voluntarista, dependiente de ese ente omnipotente y demiúrgico, antes que de las expectativas y de la capacidad de maniobra de los ciudadanos.

Pero la cultura presidencialista no es una mera imposición del Sistema Político Mexicano. El presidencialismo “existió porque se creyó en él”.<sup>74</sup> Es decir, esta forma autoritaria de hacer la política, no se forjó únicamente en el binomio Estado-partido hegémónico

o en la negación de la participación ciudadana apuntada anteriormente, sino, como bien lo menciona Crespo, se originó igualmente en un complejo modelo paternalista que, en cierta medida, fomentó el desinterés y la apatía (o quizás la pasividad) de los ciudadanos por involucrarse en la solución de los asuntos públicos.<sup>75</sup>

Parafraseando a Crespo, el esquema de legitimidad en el cual se sustentó el gobierno autoritario del DF (al igual que el régimen político mexicano) descansó en el despliegue de políticas paternalistas (populistas) que lograron incorporar a amplios sectores sociales organizados dentro del sistema político sin perder por ello su carácter vertical y centralizado,<sup>76</sup> es decir, la legitimidad del régimen capitalino se sustentó también en una cierta *complicidad estructural* por parte de los distintos sectores sociales, quienes al obtener la satisfacción parcial de sus necesidades básicas, prescribieron una posición *pasiva* en torno a la construcción del quehacer político y delegaron la responsabilidad del gobierno y de las decisiones públicas (sin importar sus tintes autoritarios) a la “voluntad” y capacidad del presidente de la República.

Esta forma paternalista que privó durante muchos años en el gobierno de la Ciudad de México, en conjunto con el comportamiento “clientelar o corporativo” de la población en general, nutrió la cultura presidencialista y fue configurando un comportamiento ciudadano —proyectado desde lo político— que, como menciona Cosío Villegas, privilegia la sujeción, la sumisión, antes que la autonomía y la independencia.<sup>77</sup>

## 2.2. EL CORPORATIVISMO COMO UNA FORMA DE CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las relaciones entre gobernantes y gobernados, establecidas a partir del primer modelo institucional de participación ciudadana —originado en la LODTF de 1928—, y reforzadas en 1941 por el marco

legal que rigió la acción del gobierno capitalino,<sup>78</sup> así como a través de otro tipo de organizaciones que crecieron durante esa década (CNOP), consolidaron la estructura jurídica-política con la que se institucionalizó la corporativización de todo tipo de organización y expresión ciudadana independiente, en la cual los problemas sociales y sus principales protagonistas (sus habitantes) quedaron subordinados al reconocimiento oficial de las estructuras gubernamentales o al patrocinio del partido oficial.

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

Este marco corporativo mediante el cual se interrelacionaban autoridades y los grupos organizados, no sólo permitió el control político de los problemas y demandas sociales de la Ciudad de México, es decir, no sólo aseguró la legitimidad y estabilidad del gobierno capitalino por varias décadas, sino que además también conformó ciertos códigos, percepciones y prácticas culturales que desde entonces y hasta nuestros días, impregnán la orientación de la acción política y el propio comportamiento cotidiano de los distintos actores sociales.

En otras palabras, con la práctica del corporativismo, al quedar subordinadas las organizaciones y las demandas sociales a la discreción de las autoridades capitalinas, se perdió el sentido de la representación social y, sobre todo, nuevamente se emplazó la importancia de la participación ciudadana al reforzar la convicción (percepción) de “que para obtener soluciones a los problemas es necesario estar cerca del poder”.<sup>79</sup>

### 2.3. EL CLIENTELISMO Y LA PERVERSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>80</sup>

Ya hemos mencionado que la omnipresencia del poder presidencial desdeñó o subsumió la participación a un segundo término y que, además, ello fue posible gracias a esa complicidad estructural que se estableció a través de este modelo paternalista entre gobernados y gobernantes. Sin embargo, cabe señalar que todo lo anterior no sólo provocó la apatía (desinterés) o pasividad en torno a la importancia de la participación ciudadana en la Ciudad de México, sino, de igual forma, generó una peculiar forma de gobernabilidad que por muchos años (y aún en nuestros días) basó su estabilidad en una compleja red de intercambios clientelares del gobierno con los grupos “organizados”, tanto gremiales como vecinales.<sup>81</sup>

La construcción de los consensos políticos (fundamento de la gobernabilidad) en la Ciudad de México fue producto del clientelismo urbano que permitió que diversos intereses particulares, en un principio fundamentalmente gremiales y posteriormente de tipo vecinal, fuesen gestionados exitosamente ante el poder público. Problemas tales como la demanda de regularización del suelo urbano, de vivienda y de servicios urbanos se resolvían por la vía de la negociación con las asociaciones incrustadas dentro del arreglo corporativo del PRI.<sup>82</sup>

De aquí que la apatía, el desinterés o la pasividad ciudadana por un lado, y las prácticas corporativistas y clientelares por otro, expliquen porqué en la capital haya preexistido, por parte de sus habitantes, un desdén por participar en la construcción, reclamo y garantía de sus derechos políticos. La conculcación de los de-

rechos civiles en el DF por parte del primer presidente posrevolucionario y los inocuos modelos de participación ciudadana institucionales establecidos a lo largo de la historia de la Ciudad de México, no fueron simples disposiciones impuestas por el poder hegemónico de la clase gobernante, sino un conjunto de medidas apuntaladas en la alta subvención y paternalismo gubernamental de los que por muchos años gozaron los habitantes de la Ciudad de México.

En otras palabras, la política paternalista que caracterizó durante varias décadas el gobierno de la ciudad capital, en conjunto con la deformación clientelar de las relaciones entre gobernados y gobernantes, circunscribió a la participación ciudadana en una exclusiva relación diádica en la que la interacción entre autoridades y ciudadanos se guía por el interés particular (el del político-individuo o el del ciudadano-individuo) antes que el interés común o colectivo sobre el desarrollo de la gestión gubernamental.<sup>83</sup>

Transformada la participación ciudadana en un mero recurso instrumental, carente de toda significatividad política y ajena al quehacer cotidiano de los actores sociales, se confina su manifestación a los vaivenes de las leyes de la oferta y la demanda de lo político, antes que a la necesidad, esfuerzo o iniciativa cívica para la elaboración, construcción y diseño de políticas públicas.

#### A MANERA DE CONCLUSIONES

En este trabajo no hemos pretendido constreñir el desarrollo y ejercicio de la participación ciudadana en la Ciudad de México al conjunto de modelos, prácticas, percepciones y tradiciones cristalizadas a través de la historia y la cultura política de los habitantes del Distrito Federal (eso sería tanto como anular la creatividad y potencialidad de las prácticas y acciones de los sujetos sociales), pero sí hemos querido señalar a esta herencia estructural

—a los rasgos idiosincrásicos de la cultura política mexicana—, como uno de los obstáculos principales que habrán de superarse si lo que se pretende es que dicho proceso se consolide como un espacio para el crecimiento cívico y el empoderamiento ciudadano.

## NOTAS

<sup>1</sup> El término de participación ciudadana es un concepto que regularmente es empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. De aquí el problema o riqueza de su carácter polisémico. Problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo. Riqueza porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado ha permitido resaltar y acotar cada vez más los actores, espacios, variables y características que en general definen e intervienen en este tipo de procesos participativos. Pero no vamos a reproducir aquí el amplio debate que ello ha supuesto, sin embargo para efectos de este trabajo conviene aclarar y delimitar el significado al que nos estamos refiriendo cuando utilizamos dicho concepto. La participación ciudadana, independientemente de sus acepciones teóricas o discursivas, podríamos definirla como una forma de expresión y creación de espacios de organización y de disposición de recursos mediante los cuales, los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que son de su interés. En este sentido, la participación ciudadana nos remite a la relación que se establece entre la esfera de lo social y la esfera de lo estatal para la definición, diseño, elaboración, aplicación y evaluación del carácter público de la actividad gubernamental. Y justamente este tipo de relación, así como los objetivos que la acotan, distingue a la participación ciudadana de otros tipos de participación. De acuerdo con los otros autores, la participación comunitaria y la social, por ejemplo, se ubican o acontecen fundamentalmente en el plano de lo social y la consecución de sus metas están orientadas principalmente hacia ellas mismas, es decir hacia la comunidad o el gremio. Por otra parte, la participación ciudadana se distingue de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera, no están orientadas, ni limitadas a la funcionalidad de los mecanismos de representación o a los procesos de elección y confrontación de autoridades políticas, sino que está orientada por presupuestos más activos y directos en la génesis de la voluntad política, es decir, es considerada como

parte de esas acciones participativas que en vez de luchar por el control del poder político, reivindica el carácter público de las decisiones tomadas por ese poder político. Ahora bien, metodológicamente hablando, en este trabajo no sólo nos apegaremos a esta definición mínima de participación ciudadana, sino que además, dentro de la amplia gama de su tipología específica, aquí nos referiremos exclusivamente a aquel tipo de participación que se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentados de interacción entre gobernantes y gobernados. Es decir, a la participación ciudadana institucionalizada. *Cfr.* Nuria Cunill (1991), *La participación ciudadana*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Lucía Álvarez E. (1997), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM; Mario Espinosa García (2002), *Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Un análisis desde el funcionamiento de los comités vecinales* [Tesis de Maestría]. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Para una mayor profundización en los tipos de participación ciudadana consúltese Alicia Ziccardi (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

<sup>2</sup> Por cultura política, entendemos ese conjunto de actividades, creencias, valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y sobre el papel que ellos mismos juegan dentro de dichos sistemas. *Cfr.* Jacqueline Peschard (1999), “La cultura política en México” en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*. México: Conaculta-FCE.

<sup>3</sup> De acuerdo con la LODFTF el territorio de la Ciudad de México quedó dividido en: un Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones políticas como órganos descentrados que sustituyeron a los municipios. Estas eran: Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. *Cfr.* Alicia Ziccardi (1998); y Alicia Ziccardi (2000) “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal” en *Universidad de México*, núm. 595, vol. 55. México: Universidad Nacional Autónoma de México, agosto, pp. 47-52. Véase también Roberto Mellado (2001), *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma* [Tesis de Maestría en Ciencia Política]. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>4</sup> Lorenzo Meyer (1982), “Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue” en *Página Uno*, núm. 67, suplemento político de *Uno más Uno*. México, 12 de mayo.

<sup>5</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (1998), p. 39. Véase también Noemí Luján Ponce (1991), *El régimen jurídico-político del Distrito Federal* [Tesis de Maestría en Sociología Política]. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 156.

<sup>6</sup> Alicia Ziccardi (1998), p. 124.

<sup>7</sup> El CCCM y el CCD, estaban integrados por un representante de cada una de las diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia en la localidad. Su cargo era honorífico y sus integrantes eran elegidos, en el caso del CCCM, por el Jefe de Gobierno y, en de los CCD, por los autoridades delegacionales, las cuales dicho sea de paso, eran previamente designadas por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Alicia Ziccardi (2000), p. 47; Roberto Mellado (2001), pp. 27 y ss. Véase también Cristina Sánchez Mejorada (1993), “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México” en René Coulomb y Emilio Dahau (coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos* México: Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco-CENVI, pp. 344-357.

<sup>8</sup> Cfr. Sergio Gutiérrez Salazar et al. (1996), “Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978” en *El Cotidiano*, núm. 11. México, mayo-junio.

<sup>9</sup> De hecho, Ziccardi afirma que el interés estatal por institucionalizar la representación y la participación ciudadana se expresaba “también en las diferentes modificaciones introducidas en el marco legal que rigieron la acción del entonces gobierno capitalino”. Mellado, por su parte, documenta que la movilización social, especialmente de la de los habitantes de las nuevas colonias, así como el resto de las otras fuerzas vivas, no sólo quedó en manos del partido gubernamental sino que además cualquier manifestación, organización social o ciudadana precisaban de la autorización y el favor gubernamental para realizar sus tareas. Alicia Ziccardi (1998), p. 125; Roberto Mellado (2001), p. 30.

<sup>10</sup> Cfr. Noemí Luján Ponce (1991), pp. 152 y ss. Véase también Alicia Ziccardi (1993), “1928: un año difícil para el país y para su capital” en *Perfil de la Jornada*, suplemento de *La Jornada*. México, 18 de junio.

<sup>11</sup> Cfr. Noemí Luján Ponce (1991), pp. 151 y ss.

<sup>12</sup> Hira de Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti (1988), *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. México: Departamento

del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 290; citado por Noemí Luján Ponce (1991) p. 155. Las cursivas son propias.

<sup>13</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 48. Mellado comenta inclusive que la actividad por parte de las delegaciones también era mínima “porque la propia LODDF, les fijaba funciones limitadas como las de presentar iniciativas al jefe del DDF y vigilar los servicios públicos entre otros. Se puede observar que sus funciones se resumían a emitir opiniones, a sugerir y coordinar la actividad y prestación de los servicios públicos locales, ya que desde su nacimiento aparecieron como una instancia simbólica sin llegar a convertirse en un auténtico mecanismo de participación y representación de los capitalinos”. Roberto Mellado (2001), p. 31.

<sup>14</sup> Con la LODDF de 1941 se sustituye a las madres de familia, por el sector de las madres trabajadoras y además se agregan otros sectores de trabajadores. Los representantes de cada uno de estos organismos serían elegidos por el jefe del Departamento; su cargo siguió siendo honorífico pero su duración en el mismo pasó de uno a dos años. Y además queda expresamente estipulado que sus funciones, en ningún caso, serán ejecutivas o decisorias. Cfr. José R. Castelazo (1992) *Ciudad de México: Reforma posible, escenarios en el porvenir*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 32 y ss.

<sup>15</sup> Recuérdese que hasta 1970, los órganos de participación ciudadana (CCCM) estaban conformados por un representante de cada uno de los sectores o gremios laborales estipulados. Con las nuevas disposiciones de la LODDF este criterio desparece y, en teoría, se abre el paso una representación más amplia.

<sup>16</sup> Cfr. Roberto Mellado (2001), p. 36.

<sup>17</sup> En diciembre de 1978 se hicieron algunos cambios en la LODDF. Se modificaron algunas de las facultades de los delegados para promover una mayor participación ciudadana y se incorporaron dos nuevas instancias de participación ciudadana: asociaciones de residentes y comités de manzana. Dichas instancias, operarían en coordinación con los organismos ciudadanos establecidos previamente (junta de vecinos y CCCM). Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 49.

<sup>18</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (1998), p. 127.

<sup>19</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 131. Ziccardi, igualmente, comenta que por “más de una década, la mayor parte de las asociaciones de residentes y juntas de vecinos de las delegaciones del DF, particularmente las de las zonas populares y en menor medida las de las clases media y alta, fueron formas de participación clientelísticas cuyos líderes estaban vinculados formal o realmente con el partido gobernante”, p. 132.

<sup>20</sup> Cf. Miguel Ángel Granados Chapa (1997), “Capitalinos” en *Reforma*. México, 10 de junio, p. 9A.

<sup>21</sup> Cf. Roberto Mellado (2001), p. 46.

<sup>22</sup> Granados Chapa (1997).

<sup>23</sup> Sobre los movimientos urbanos de la década de los 80 en la Ciudad de México, véase Jorge Alonso (comp.) (1986), *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México: Secretaría de Educación Pública; Pedro Moctezuma B. (1993), “Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado” en *El Cotidiano*, núm. 57. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, agosto-septiembre; René Coulomb y Emilio Dahau (comps.) (1988), *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Francés de América Latina; Angélica Cuellar Vázquez (1993), *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>24</sup> Cf. Alicia Ziccardi (1998), pp. 130 y ss.

<sup>25</sup> Aunque en los distintos foros de consulta, instrumentados desde las estructuras gubernamentales, se presentaron propuestas innovadoras para impulsar la reforma política de la capital, sus resultados finales no fueron tan relevantes. “No obstante, en síntesis, la consulta sobre la participación ciudadana de 1986 resultó frustrada, porque dichos foros no ayudaron para que la capital tuviera gobierno propio con un jefe electo por la ciudadanía. Las ponencias y los resultados de los foros presentados en agosto de 1987, sólo permitieron dos cosas: a) la reforma al Artículo 73 de la Constitución, el cual determinó el marco constitucional del DF y b) las modificaciones constitucionales a este artículo sólo sirvieron para que los representantes de todos los partidos políticos, reunidos en un colegio electoral, calificaran la elección de los integrantes para un nuevo órgano de representación ciudadana: la Asamblea del DF”. Roberto Mellado (2001), p. 54.

<sup>26</sup> La ARDF era un órgano de composición pluripartidista conformada con representantes elegidos mediante voto personal, libre, secreto y directo de los ciudadanos. Era una instancia que aunque tenía atribuciones semejantes a las de una legislatura local, como son: dictar bandos, reglamentos y ordenanzas sobre asuntos de interés público, vigilar y ser informado de la gestión gubernamental y aprobar los nombramientos de los funcionarios del poder judicial, carecía de toda facultad legislativa. Cf. Noemí Luján Ponce (1991), p. 163. Sobre las funciones de la ARDF, véase también Mario Bassols y Rocío Corona (1993a), “Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF” en *Ciudades*, núm. 13. México, enero-marzo; y Mario Bassols y Rocío Corona (1993b), “La Asamblea de Representantes del DF, ¿Una reforma que nadie quería?” en Ángel

Bassols y Gloria González (coords.) *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político.* México:Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-Departamento del Distrito Federal.

<sup>27</sup> Alicia Ziccardi (2000), p. 49; Noemí Luján Ponce (1991), p. 163.

<sup>28</sup> Cfr. Sergio Gutiérrez Salazar et al. (1996).

<sup>29</sup> Cfr. Mario Bassols y Rocío Corona (1993b), p. 339.

<sup>30</sup> Aun cuando en 1994 el DF es formalmente considerado como una entidad federativa y la ARDF se convierte, desde entonces, en la Asamblea Legislativa del DF (ALDF), dicha instancia sigue supeditada al Congreso de la Unión, pues este último tiene la primicia sobre la legislación sobre el DF y sólo asigna ciertas áreas o temas al ALDF. Cfr. Roberto Mellado (2001), p. 58.

<sup>31</sup> Cfr. Raciél Trejo et al. (1992), *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del DF.* México: I Asamblea de Representantes del DF.

<sup>32</sup> En la modificación de la Ley Orgánica del Distrito Federal en 1984 los órganos de colaboración vecinal quedan intactos y, aunque en un principio los partidos de oposición y organizaciones sociales mostraron cierto interés en participar en la conformación de dichos órganos –participan en la elección de comités de manzanas, 1983 y 1986–, gracias al control férreo que gobierno-partido mantiene sobre los mismos, muy pronto les dejaron de importar. Cfr. Cristina Sánchez Mejorada (1993), pp. 348 y ss.

<sup>33</sup> Cfr. Noemí Luján Ponce (1991), p. 192. Para la autora, de hecho, el control de estos órganos de participación ciudadana se ponía de manifiesto no sólo en los mecanismos de elección mediante los cuales se conforman cada uno de los mismos, sino también en la relación que dichos organismos establecían con los delegados políticos. Su función, por muchos años, sólo fue ornamental y para actos protocolarios, al grado que sus miembros más bien parecían empleados de las delegaciones y funcionarios del PRI que representantes ciudadanos. Cfr. Ibid., pp. 191 y ss. Véase también Alicia Ziccardi (1998), pp. 131 y 162.

<sup>34</sup> Como corolario de esta revitalización de la participación ciudadana, conviene subrayar que el auge del movimiento urbano popular, de sus iniciativas y empuje comenzó a desdibujarse en 1988, año de elecciones en el cual los principales dirigentes, al tener que definirse políticamente y enfilarse en una organización partidista, condujeron a la división y dispersión del movimiento urbano popular y a un desmembramiento de las redes de organización ciudadana en la Ciudad de México, situación de la que hasta ahora, me temo, no han podido reponerse. Cfr. Pedro Moctezuma B. (1993).

<sup>35</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993. En esta reforma se modificaron fundamentalmente el artículo 73 constitucional (referente a las facultades del Congreso) y el 122 (referente a la naturaleza jurídica del Distrito Federal). Para una revisión más detallada de las modificaciones constitucionales y su repercusión en el diseño del DF consultese José Woldenberg (1997), “La reforma política del Distrito Federal en 1993” en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, pp. 179-194.

<sup>36</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 49; Roberto Mellado (2001), pp. 58 y ss. Véase también Carlos Martínez Assad (1996), *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México: Océano.

<sup>37</sup> Cfr. José Woldenberg (1997), p. 183.

<sup>38</sup> Hay que recordar que los Consejos Ciudadanos son producto de la reforma constitucional de 1993, aunque su entrada en vigor es justamente programada para 1995, año en el que se promulga la primera LPCDF, la cual fue aprobada formalmente sólo por el PRI y desaprobada informalmente por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM). Ello sucedió así porque ante el dramático “error de diciembre” y el consiguiente resurgimiento de la crisis económica del 95, parecía avizorarse la eventual derrota del priísmo en la elección de los futuros Consejos Ciudadanos; pues dicha contienda estaba fijada para junio de 1995. Por ello, al principio el PRI propuso que se aplazara su elección hasta los comicios internos de 1997 y “Ante la negativa de la oposición, el partido oficial echó mano de su posición mayoritaria para reformar el Estatuto de Gobierno del DF y sacar a los partidos políticos de la contienda, con lo cual no habría lugar para una eventual derrota del priísmo”. Jacqueline Peschard (1997), “La reforma política del Distrito Federal después de 1994” en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 223.

<sup>39</sup> José Woldenberg (1997), p. 183.

<sup>40</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Artículos 35, 124 y 129 al 137) (1995) México: Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 50.

<sup>41</sup> Martínez Assad (1996), pp. 74 y ss. Sobre las características y alcances del plebiscito véase Cristina Sánchez Mejorada (1993b), “Las clases medias

en la gestión y el gobierno de la ciudad” en *El Cotidiano*, núm. 57. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, agosto-septiembre.

<sup>42</sup> Cfr Martínez Assad (1996), p. 79; Granados Chapa (1997). Véase también: Carlos Hernández Alcántara (1994), “La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre-abril 1993)” en *Revista Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 2. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enero-marzo, pp. 128 y ss.

<sup>43</sup> Cfr. José Woldenberg (1997); Martínez Assad (1996); Alicia Ziccardi (1998, 2000); Roberto Mellado (2001); Mario Bassols y Rocío Corona (1993a); entre otros.

<sup>44</sup> Para 1994, el PRI apenas obtuvo el 40.6% de los votos en el DF y 50.3% a nivel nacional. Porcentajes que, sin duda, contrastan con los saldos positivos obtenidos en las décadas precedentes (con excepción de la votación 1988) y hasta con los mismos resultados de las elecciones intermedias celebradas en 1991, donde el porcentaje de preferencia osciló entre 46.3 y 61.4 en el DF y a nivel nacional respectivamente. Cfr. *Méjico electoral* (2001), México: Banamex.

<sup>45</sup> Cfr. Roberto Mellado (2001), p. 77; José Woldenberg (1997), p. 183; y Jacqueline Peschard (1997), p. 222.

<sup>46</sup> Cfr. José Woldenberg (1997), p. 191.

<sup>47</sup> Cfr. Juan Molinar Horcasitas y Arturo Sánchez Gutiérrez (1996), “Partidos políticos y cambio institucional en el DF” en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 200. En este texto se puede consultar de manera más extensa cómo la ingeniería institucional, garantizó y garantizaba, a pesar de su declive electoral, la sobrerepresentación del PRI en la ARDF.

<sup>48</sup> Cfr. José Woldenberg (1997), p. 189. Para este autor, el problema de ALDF se debe a que el DF, no es una entidad autónoma, sino una entidad gobernada con el concurso de los poderes federales.

<sup>49</sup> Jacqueline Peschard (1997), pp. 225 y 228.

<sup>50</sup> Ibid., p. 224.

<sup>51</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (1998), p. 108.

<sup>52</sup> Vid supra nota 36. Véase también Alicia Ziccardi (2000), p. 50. Para un seguimiento más detallado de las inconsistencias y lagunas legales de LPCDF de 1995, véase Roberto Mellado (2001), pp. 83 y ss.

<sup>53</sup> Jacqueline Peschard (1997), p. 225.

<sup>54</sup> Vicente Villamar Calderón (1998), “Participación ciudadana y corporativismo” en Carlos Martínez Assad (coord.), *La participación ciudadana*

y el futuro de la democracia en el Distrito Federal. México: Unidad Obrera y Socialista, pp. 90 y ss.

<sup>55</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 50.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Jacqueline Peschard (1997), p. 229.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>59</sup> Que dicho sea de paso, no es un gobernador estrictamente hablando como cualquier otro de las 31 entidades federativas, ya que el DF, aunque formalmente es una entidad federativa, tampoco es como cualquier estado de la federación.

<sup>60</sup> Asamblea que igualmente, a pesar de sus recientes atribuciones, tampoco es autónoma como cualquier otro de los 31 congresos locales existentes en la República.

<sup>61</sup> Ley de Participación Ciudadana (LPCDF98). México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998, Art. 1.

<sup>62</sup> Cfr. LPCDF98, Art. 80.

<sup>63</sup> De hecho, como ya lo mencionamos, actualmente la LPCDF98 se encuentra en revisión y dichas instancias vecinales han dejado de ser válidas formalmente, es decir, de acuerdo con la ley, han completado su periodo de gestión sin que, hasta el momento, se haya vuelto a convocar para nuevas elecciones.

<sup>64</sup> Cfr. Instituto Electoral del Distrito Federal (1999), *Estadística de la elección de comités vecinales del Distrito Federal*. México.

<sup>65</sup> Cfr. Sergio Zermeño (coord.) (2001), “Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001” [Reporte de investigación. Documento]. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Ma. de Lourdes Fournier G. y Pedro Moreno Salazar, “¿Qué sucede con los comités vecinales?” en *Enfoques*. Dirección electrónica: [www.uam.mx/comunicacionuniversitaria/efoques/1-semestre-01/sems-1.html](http://www.uam.mx/comunicacionuniversitaria/efoques/1-semestre-01/sems-1.html). [11/03/2002]

<sup>66</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (2000), pp. 51- 52.

<sup>67</sup> Al hablar del marco institucional se hace referencia a los distintos instrumentos y figuras de participación ciudadana garantizadas en la LPCDF98.

<sup>68</sup> Para una revisión más detallada sobre la incidencia de la participación ciudadana en la formación de una nueva cultura política en el DF, véase Lucía Álvarez E. (1998), “Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México” en *Acta Sociológica*, núm. 22. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enero-abril, pp. 9-24.

<sup>69</sup> Cfr. Jacqueline Peschard (1999), p. 207.

<sup>70</sup> Algunos autores sostienen que a partir de los años noventa se han producido cambios relevantes en la cultura política (*Cfr.* Lucía Álvarez E. (1998); Julia Flores y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral-IIS-UNAM); otros, por el contrario señalan que ésta ha permanecido inmóvil o con importantes paradojas (*Cfr.* Rafael Segovia (1996), “La cultura política inmóvil” en *Nexos*, núm. 223. México, junio, pp. 57-62; Roger Bartra (1999) *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*. México: Océano). Para Jacqueline Peschard, “Si en los años sesenta se hablaba de una cultura política predominantemente de súbdito o subordinada, en los noventa se habla de una de transición, o en proceso de cambio, en la que persisten referentes autoritarios, actitudes de desconfianza hacia la política y de escasa eficacia política o capacidad para ejercer influencia sobre el sistema, a la vez que muestras claras de participación ciudadana, expresiones de una voluntad de tener mayor incidencia en la definición de políticas públicas y una inclinación a buscar la colaboración de los otros”. Peschard (1999), p. 192.

<sup>71</sup> *Cfr.* Carlos Monsiváis (1996), “Ya no un semidiós, sino un funcionario. El ocaso del presidencialismo” en *Transición a la democracia*. México: La Jornada Ediciones, p. 37.

<sup>72</sup> *Cfr.* Noemí Luján Ponce (1991), p. 201.

<sup>73</sup> *Cfr.* Carlos Monsiváis (1996).

<sup>74</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez (2000), *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta, p. 38.

<sup>75</sup> Para A. Crespo el Estado mexicano, por muchos años, justificó su poder autoritario y centralista en el despliegue de políticas paternalistas y populistas: “la legitimidad [del] régimen se preservará a partir de los logros concretos que muestre en materia social, económica, educativa, sanitaria, etcétera. La ausencia de democracia política no será un factor importante para la población en tanto haya un aceptable desempeño gubernamental”. José Antonio Crespo (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano, p. 150.

<sup>76</sup> *Cfr.* *Ibid.*, p. 161.

<sup>77</sup> *Cfr.* Daniel Cosío Villegas (1974), *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 30.

<sup>78</sup> Durante el gobierno de Ávila Camacho, aparte de la fundación de la CNOP –instancia mediante la cual se canalizó gran parte de las demandas provenientes de los sectores populares– se promulgó el “Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal”. De

acuerdo con este reglamento se consideraba “ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal, que pretenda realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones”. Antonio Azuela de la Cueva y Ma. Soledad Cruz Rodríguez (1989), “La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México” en *Sociológica*, núm. 9. México, p. 127.

<sup>79</sup> *Cfr.* Jacqueline Peschard (1999), p. 207.

<sup>80</sup> De la misma forma, el término clientelismo se utiliza como un adjetivo para señalar la deformación de un principio institucional –la formación de fidelidades y gratitudes para el respaldo de las acciones políticas–, en una exclusiva relación diádica en la que se reduce la política (la relación entre gobernados y gobernantes) a un principio donde lo que priva es el interés particular (el del político-individuo o el del ciudadano-individuo) antes que el interés público. *Cfr.* Fernando Escalante G. (1998), “Clientelismo y ciudadanía en México” en Diana Guillén (coord.), *Mediaciones y política*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

<sup>81</sup> *Cfr.* Jacqueline Peschard (1997), pp. 216 y ss.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>83</sup> *Cfr.* Fernando Escalante G. (1998).

## REFERENCIAS

- ALONSO, Jorge (comp.) (1986) *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México: Secretaría de Educación Pública.
- ÁLVAREZ E., Lucía. (1997) *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.
- \_\_\_\_\_, (1998) “Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México” en *Acta Sociológica*, núm. 22. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enero-abril.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio y Ma. Soledad CRUZ RODRÍGUEZ. (1989) “La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México” en *Sociológica*, núm. 9. México.
- BARTRA, Roger. (1999) *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*. México: Océano.
- BASSOLS, Mario y Rocío CORONA. (1993a) “Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF” en *Ciudades*, núm. 13. México, enero-marzo.

- \_\_\_\_\_, (1993b) "La Asamblea de Representantes del DF, ¿Una reforma que nadie quería?" en Ángel Bassols y Gloria González (coords.) *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-Departamento del Distrito Federal.
- CASTELAZO, José R. (1992) *Ciudad de México: Reforma posible, escenarios en el porvenir*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1992.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. (1974) *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- COULOMB, René y Emilio DAHAU (comps.) (1988) *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Francés de América Latina.
- CRESPO, José Antonio. (1999) *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- CUELLAR VÁZQUEZ, Angélica. (1993) *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- CUNILL, Nuria. (1991) *La participación ciudadana*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- ESCALANTE G., Fernando. (1998) "Clientelismo y ciudadanía en México" en Diana Guillén (coord.), *Mediaciones y política*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- ESPINOSA GARCÍA, Mario. (2002) *Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Un análisis desde el funcionamiento de los comités vecinales* [Tesis de Maestría]. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- FLORES, Julia y Yolanda MEYENBERG. (2000) *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral-IIS-UNAM.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. (1997) "Capitalinos" en *Reforma*. México, 10 de junio, p. 9A.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio, et al. (1996) "Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978" en *El Cotidiano*, núm. 11. México, mayo-junio.
- HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos. (1994) "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre-abril 1993)" en *Revista Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 2. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enero-marzo.

- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. (1999) *Estadística de la elección de comités vecinales del Distrito Federal*. México.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (1995) México: Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana. (1998) México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.
- LUJÁN PONCE, Noemí. (1991) *El régimen jurídico-político del Distrito Federal* [Tesis de Maestría en Sociología Política]. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. (1996) *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México: Océano.
- MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto. (2001) *La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés-UNAM.
- \_\_\_\_\_, Mellado, Roberto. (2001b) *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma* [Tesis de Maestría en Ciencia Política]. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Méjico electoral. (2001) México: Banamex.
- MEYER, Lorenzo. (1982) "Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue" en *Página Uno*, núm. 67, suplemento político de *Uno más Uno*. México, 12 de mayo.
- MOCTEZUMA B., Pedro. (1993) "Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado" en *El Cotidiano*, núm. 57. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, agosto-septiembre.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ. (1996) "Partidos políticos y cambio institucional en el DF" en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, p. 214.
- MONSIVÁIS, Carlos. (1996) "Ya no un semidiós, sino un funcionario. El ocaso del presidencialismo" en *Transición a la democracia*. México: La Jornada Ediciones.
- PESCHARD, Jacqueline. (1997) "La reforma política del Distrito Federal después de 1994" en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, pp. 215-233.

- \_\_\_\_\_, (1999) "La cultura política en México" en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*. México: Conaculta-FCE.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina. (1993) "Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México" en René Coulomb y Emilio Dahau (coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco-CENVI, pp. 344-357.
- \_\_\_\_\_, (1993b) "Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad" en *El Cotidiano*, núm. 57. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, agosto-septiembre.
- SEGOVIA, Rafael. (1996) "La cultura política inmóvil" en *Nexos*, núm. 223. México, junio, pp. 57-62.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. (2000) *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta.
- TREJO, Raciel et al. (1992) *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del DF*. México: I Asamblea de Representantes del DF.
- VILLAMAR CALDERÓN, Vicente. (1998) "Participación ciudadana y corporativismo" en Carlos Martínez Assad (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*. México: Unidad Obrera y Socialista.
- WOLDENBERG, José. (1997) "La reforma política del Distrito Federal en 1993" en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, pp. 179-194.
- ZERMEÑO, Sergio (coord.) (2001) "Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001" [Reporte de investigación. Documento]. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- ZICCARDI, Alicia. (1993) "1928: un año difícil para el país y para su capital" en *Perfil de la Jornada*, suplemento de *La Jornada*. México, 18 de junio.
- \_\_\_\_\_, (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_, (2000) "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal" en *Universidad de México*, núm. 595, vol. 55. México: Universidad Nacional Autónoma de México, agosto, pp. 47-52.