



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Sánchez Mejorada F., María Cristina

La participación ciudadana en el Distrito federal. reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales

El Cotidiano, vol. 16, núm. 99, enero-febrero, 2000, pp. 80-91

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32509908>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales

María Cristina Sánchez Mejorada F.*

En el marco de la lenta e inconclusa reforma política del Distrito Federal se inscribe la Ley de Participación Ciudadana, que pone énfasis en la integración de los Comités Vecinales, que fueron electos el 4 de julio. El objetivo de este trabajo es analizar la Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1995 y la que la sustituye en 1998, que sirve de marco para las elecciones vecinales sobre las cuales también se reflexiona.

La reforma política del Distrito Federal

El 6 de julio de 1997, los habitantes de la ciudad eligieron por primera vez a su gobernante, responsabilidad que recayó —con 47% de los votos— en el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas y en una Asamblea Legislativa compuesta en su mayoría por miembros del mismo partido. Este ejercicio democrático es fruto de un largo proceso de reforma política, que muy lentamente ha ido transformando las formas de organización y representación de los ciudadanos de una ciudad sumamente compleja, asiento del poder político y económico y en la que residen poco más de ocho millones de habitantes.

El gobierno del Distrito Federal siempre estuvo a cargo del presidente de la República, quien desde 1929 delegó esa atribución a un “encargado del despacho” (regente o jefe del Departamento del Distrito Federal). En 1945, siendo regente de la ciudad Javier Rojo

Gómez, solicitó al presidente el cambio de denominación de Departamento del Distrito Federal por la de Gobierno del Distrito Federal con el objeto de lograr dentro de la administración pública un estatus mayor al de “departamento”, lográndose con ello crear una estructura y reconocimiento —como parte del Ejecutivo— similar al de una secretaría de Estado.¹ A partir de ese momento, se inicia un proceso de concentración del poder a nivel de las estructuras centrales² y con muy poca comunicación y coordinación entre las instancias, ya que cada una representaba un coto de poder y clientela propia. En 1970, se inicia un proceso de desconcentración de funciones

¹ El acuerdo fue publicado en octubre de 1945 y derogado en enero de 1947 al asumir la presidencia Miguel Alemán, no obstante la estructura centralista y la jerarquía adquirida no sólo se mantuvieron sino que se fortalecieron reforzándose aún más.

² De acuerdo con el Estatuto de Gobierno a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal se les han asignado las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación en lo que se refiere a: planeación del desarrollo, formulación y conducción de las políticas generales, organización, funciones y procedimientos de la administración pública; la administración de la hacienda pública; prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general y construcción de obras de impacto intradelegacional, entre otras.

* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-A. Investigadora del OCIM.

hacia las delegaciones; sin embargo, la línea de mando vertical y autoritaria siempre estuvo presente, estructura que a la fecha no se ha podido romper.

Las 16 delegaciones en que se encuentra dividido el Distrito Federal son órganos administrativos desconcentrados, con “autonomía funcional” en acciones de gobierno. Hasta 1996, al frente de éstas, se encontraba un delegado nombrado por el regente (previo acuerdo con el presidente de la República), a partir de esa fecha fue nombrado por el jefe de Gobierno ratificados por la Asamblea, y a partir del año 2000 electos por la población.

El proceso de transición a la democracia ha sido largo y tortuoso, especialmente en el caso del Distrito Federal, en donde sus habitantes no sólo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos. La reforma política del Distrito Federal comenzó en 1986 cuando el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana en la capital, pero ésta se limitó a considerar aspectos parciales de la democratización de la ciudad.

El primer avance en cuanto a la reforma política se observó con la constitución de la Asamblea de Representantes (1989), un órgano que de acuerdo con la legislación era más bien consultivo y con pocas facultades de decisión, por lo que no satisfizo las aspiraciones y demandas políticas tanto de partidos como de organizaciones sociales y civiles de la ciudad.

El carácter antidemocrático del régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos. La demanda genérica por la democratización de la capital fue cobrando fuerza. Siendo una demanda tradicional de los partidos de oposición y de algunos sectores de intelectuales y académicos, se extendió a movimientos y organizaciones sociales e incluso a sectores del PRI y del propio gobierno.³

³ Nohemí Luján Ponce, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*. Tesis para obtener el grado de Maestría en

Por su parte, los vecinos, en voz del presidente del Consejo Consultivo, manifestaban la importancia de tener instrumentos eficaces para intervenir en los programas, decisiones y acciones del gobierno del Distrito Federal, por ello la mejor opción era la reestructuración a fondo de la estructura vecinal dándole atribuciones jurídicas, organización profesional y recursos propios.⁴

Presionado por la creciente demanda democratizadora (nacional e internacional), el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes, en abril de 1991, habló sobre la “Reforma de Gobierno de la Ciudad de México”, lo que implicaba: una reforma política de la justicia y la seguridad pública, una reforma de los mecanismos de participación ciudadana, así como administrativa.

En 1992, se convocó a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal, de la que se derivó una propuesta que en resumidas cuentas establecía: a) que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; b) el establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del “jefe de Gobierno”, elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Con base en dicha propuesta se diseñó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁵ el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de Julio de 1994.

Sociología Política. Instituto de Investigación José Luis María Mora, Distrito Federal, 1992.

⁴ Declaraciones de Juan Antonio Garza Hernández, citadas en Carmen Llorens, “El Consejo Consultivo de la Ciudad de México: mito o realidad”, *El Cotidiano*, núm. 11, mayo-junio de 1986.

⁵ El estatuto de gobierno es un instrumento jurídico que regula aspectos de estricto derecho político como la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo los Consejos de Ciudadanos.

A raíz de las presiones de diversos sectores de la población y las negociaciones entre los partidos políticos, en 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno en el que se aprobó la elección directa del jefe de gobierno de la capital, para 1997, aunque no así para los delegados, que se dejó como un compromiso para el año 2000 junto con la descentralización de los recursos humanos, políticos y económicos de las delegaciones, y con la formulación de una propuesta de reforma de gobierno en los cauces del federalismo.

No haber considerado y realizado desde el principio una reforma político-administrativa integral y radical en la capital ha tenido importantes costos políticos, económicos y sociales para el propio gobierno y la ciudadanía en general. El proceso, siempre inconcluso, ha sido una especie de “ensayo y error” que ha dejado de lado cuestiones fundamentales. Por tal motivo un grupo de ciudadanos (intelectuales, analistas, académicos, militantes de partidos de oposición) siguen pugnando por una reforma política integral en el Distrito Federal y para tal efecto realizaron en mayo de este año una consulta a la ciudadanía, denominada “no te quejes, habla por tu ciudad”. El objetivo de la consulta era contar con elementos para que diputados y senadores (priistas) aprobaran las reformas a la Constitución y así la Asamblea Legislativa pudiera modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Una de las modificaciones consiste en que en el artículo 122 constitucional referente al párrafo de la fracción II de la Base Tercera del Apartado C, relativo a la elección de los delegados, en lugar de “el titular de las demarcaciones” diga: “los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la Ley”. Cuando se habla de órganos político-administrativos existe la posibilidad de establecer una representación plural, a manera de cabildos, que controlen y vigilen el ejercicio de los delegados, quienes actualmente centralizan el poder y tienen las mismas facultades y atribuciones de antaño, sin que haya un contrapeso por parte de los partidos y los ciudadanos. Asimismo, se pretende que se fijen los criterios para efectuar la división territorial, la competencia de

los órganos político-administrativos correspondientes, las formas de integrarlos y su funcionamiento, así como las relaciones con la estructura central y otros órganos de gobierno.

Se plantea también que sea la Asamblea Legislativa la que otorgue la aprobación para contratar créditos y no el Congreso de la Unión, que el gobierno capitalino controle su presupuesto, que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza, que sea la Asamblea la que tenga la facultad de remover al jefe de gobierno y no el senado y finalmente que la capital cuente con una constitución propia.

La Ley de Participación Ciudadana

En los últimos años se ha generalizado el uso del concepto de “sociedad civil” para referirse a fenómeno de la creciente participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones de los problemas que les afectan. Se refiere a todo aquello que —independientemente del gobierno, los partidos políticos, el Ejército y las iglesias— implica organización y movilización ciudadana en distintos campos de la vida social. Ésta se inserta en los procesos de democratización fundados en el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y lo social es la cogestión, autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, descentralización y la autonomización de decisiones.⁶ Se trata pues de una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal transfiriendo a la ciudadanía una serie de decisiones que tradicionalmente estaban en manos de la administración pública y la generación de nuevos espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales.

La participación ciudadana es, entonces, una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales y que, al compartir una situación determinada, se identifican a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas. La participación ciu-

⁶ Juan Carlos Portantiero, *La democratización del Estado*. Materiales para el Debate Contemporáneo núm. 6, Buenos Aires, Argentina, CLAEH, 1986.



dadana, diría Cunill,⁷ implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales.

Las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana variarán principalmente de acuerdo con dos factores: los niveles o ámbitos (político o de gestión pública) en los que recaiga la participación y el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. El ámbito más estrictamente político es el que se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno y el plano de la gestión pública es el que se vincula estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos, que van desde la ejecución privada hasta la asociación de usuarios en la gestión de empresas, servicios o programas públicos.

⁷ Nuria Cunill, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.

La ciudad de México tiene una larga experiencia de participación vecinal o ciudadana, como se ha dado en llamar, desde hace por lo menos veinte años, cuando se instituyeron los Órganos de Representación Vecinal y Ciudadana.⁸ Sin embargo, previo a éstos y bajo una fórmula más corporativa y sectorial se constituyeron, desde que desapareció el régimen municipal en la ciudad (en 1929), el Consejo Consultivo y los Consejos Delegacionales y posteriormente las Juntas de Vecinos, como espacios de representación vecinal dentro de la estructura de gobierno.

La ley de 1995

Como se señaló, en respuesta al creciente reclamo ciudadano por una mayor participación

⁸ Desde luego aquí no estamos considerando las organizaciones autónomas de la sociedad civil, las organizaciones sociales y en general el Movimiento Urbano Popular, organizaciones voluntarias, cooperativas, etcétera, y más recientemente las Organizaciones no Gubernamentales e incluso institutos y organizaciones políticas, que han jugado un papel muy activo en la gestión y definición de políticas públicas.

en la toma de decisiones se elaboró un Estatuto de Gobierno para la capital, en el que se establecía la integración de los Consejos de Ciudadanos que en cada Delegación debían participar en la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas que para las delegaciones determinarían las leyes correspondientes.

Para normar la elección de los consejeros,⁹ sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana.¹⁰ Dicha Ley fue aprobada únicamente por los representantes del Partido Revolucionario Institucional. Los legisladores de oposición no lo hicieron pues consideraban que para avanzar en la democratización real del Distrito Federal los consejeros debían tener atribuciones que les permitieran incidir en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad, se reglamentaran las nuevas formas de consulta y participación (como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito) y se contemplaran los mecanismos para revocar a las autoridades, a lo que el Partido Revolucionario Institucional siempre se opuso. En realidad, se trataba de un mecanismo híbrido y sofisticado, por medio del cual se pretendía ampliar las facultades de los ciudadanos, pero sin ser y tener todas las que se otorgan a un cabildo municipal.

Con los Consejos Delegacionales desaparecieron el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos, pero no así otras instancias de participación como las jefaturas de manzana y las asociaciones de residentes, instancias en las que sus representantes debieron reacomodarse, no sin conflictos, para sobrevivir ante la aparición de otras con mayores facultades —entre otras revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y aprobar el Plan Parcial

⁹ Sobre el proceso electoral de los consejeros véase a Martínez A. Carlos, *¿Cuál Destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México, Océano, 1996. Nava, Telésforo, “La democracia siempre negada”, en *Ciudades* núm. 30, 1997 y Sánchez M. Cristina y Ana Ma. Durán “Las elecciones de Consejeros ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal”, *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos*, núm. 2, 1997.

¹⁰ Dicha ley contenía tres títulos: I. De las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal, II. De los Consejos Ciudadanos, y III. De los órganos de representación vecinal.

Delegacional, representar a los ciudadanos ante autoridades administrativas centrales y locales—¹¹ Cada Consejo Delegacional se dividió en comisiones con objeto de estudiar, atender y proponer alternativas a los problemas más urgentes de cada demarcación.

El reto para los consejeros, en especial para los de la oposición, era demostrar a la ciudadanía que si bien su participación se encontraba limitada a los marcos institucionales establecidos por el mismo gobierno capitalino, también podían tener representatividad y fuerza para impugnar o negociar con las autoridades. Sin embargo, por lo general esto no ocurrió. Alicia Ziccardi¹² concluye que cada Consejo tuvo su propia dinámica de acuerdo con la historia del territorio, los intereses en juego, la experiencia de los representantes vecinales, las características del trabajo político. En algunos se repitieron viejos estilos de gestión,¹³ mientras en otros, los menos, se advirtieron innovadoras formas de participación ciudadana.

Los representantes de las asociaciones de residentes continuaron con su gestión, como desde años atrás lo venían haciendo, por lo general al margen e incluso muchas veces en contra de los propios consejeros, con los que frecuentemente tuvieron enfrentamientos y problemas. Sólo en algunas áreas vecinales se observó la lucha y el compromiso de los consejeros con los intereses vecinales y los representantes de ambos espacios trabajaron en coordinación y armonía. El problema es que al fragmentarse la gestión, los vecinos perdieron fuerza, pues, como quiera que sea, el espacio de la junta de vecinos les permitía verse, discutir y tomar decisiones comunes, especialmente para problemas que no sólo afectaban una localidad sino a varias. Sin este espacio, la gestión se individualizó aún más, se perdió toda posibilidad de contar con una estructura orgánica, consolidada y de auténtica

¹¹ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Porrúa Hermanos/IIIS-UNAM, 1998.

¹² *Ibid.*

¹³ Debido a que la mayoría eran priistas, en los Consejos dominaron los votos a favor de las autoridades locales; su actitud se mantuvo sumisa, corrupta y clientelar. Los Consejos se convirtieron en un nuevo espacio de manipulación y control.

ca participación, pues por lo general las asociaciones de residentes no se veían representadas por los consejeros.

A raíz de las negociaciones entre los diversos partidos políticos, en 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno, derogándose la Ley de Participación Ciudadana, todo lo cual se cristalizó con la aprobación de una nueva Ley de Participación Ciudadana en diciembre de 1998.

En marzo de 1998, se debieron renovar los órganos de representación vecinal, comités de manzana y asociaciones de residentes, pero dado que la nueva ley no había sido aprobada se pospuso la elección. De entonces a la fecha, no hubo representación vecinal “formal” ante las delegaciones y demás órganos de gobierno, y digo “formal”, porque aun sin haber elecciones en la mayoría de los casos las representaciones anteriores o los líderes que tradicionalmente han representado a sus comunidades, siguieron fungiendo como tales, realizando diversas gestiones ante su delegación.

El espacio privilegiado para la participación ciudadana en un gobierno local es sin duda la unidad vecinal: barrios, colonias, unidades habitacionales y pueblos, por tal motivo las propias autoridades delegacionales requieren de esta participación para hacer llegar su políticas e implementar sus programas. De ahí que las “nuevas” autoridades delegacionales hayan tenido que buscar otros espacios y formas de relación con la población. Por otro lado, este vacío permitió a las autoridades, buscar nuevos liderazgos, al margen de los clásicos líderes priistas que por décadas han detentado el control de la gestión, cargada de vicios clientelares, corruptelas y componendas que poco se asemejan a las aspiraciones democráticas del grueso de la población, tarea que no ha sido del todo fácil.

La Ley de 1998

En la nueva ley se recogen diversos principios sobre los cuales se debe fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respe-

to, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.¹⁴ Principios cada uno de éstos que apuntan hacia una nueva cultura política, que habla de “democratizar” la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y en ello la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad.

En el caso de los instrumentos de participación, es decir los medios de que dispone la ciudadanía en forma individual o colectiva, para expresar su voluntad de acuerdo con asuntos de interés general, se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.¹⁵ Estos instrumentos son considerados esenciales en el ejercicio de la democracia directa, puesto que mediante éstos el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno.

En ese sentido se puede considerar que la ley avanzó un paso más hacia la democratización de la ciudad. Sin embargo, siendo realistas, su aplicación, aun en los países que desde hace mucho tiempo disponen de estos instrumentos, se utiliza en muy contadas ocasiones, en especial por el costo y tiempo que implican. Además, la propia cultura política de los mexicanos y en especial la de los del Distrito Federal limita mucho el éxito del instrumento, pues como hemos podido observar en ejercicios de consulta, como el propio plebiscito organizado por los asambleístas para conocer la opinión de la población respecto a la reforma política del Distrito Federal o la reciente

¹⁴ Cap. I, Artículo 2 Ley de Participación Ciudadana. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de Diciembre de 1998.

¹⁵ A través del plebiscito, el jefe del Gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, y sus resultados tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos. Mediante el referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia. Artículos 14, 26, 27, 34 y 39 de la “Ley de Participación Ciudadana” *G.O.*, 21 de Diciembre de 1998.

consulta sobre la Reforma Política del Distrito Federal, han tenido poca respuesta.¹⁶

La ley prevé la consulta vecinal por medio de la cual los vecinos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen, de una o más demarcaciones territoriales o de una o varias colonias: a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social y demás grupos sociales organizados. Desde el gobierno de Manuel Camacho Solís algunas organizaciones vecinales consultaron con sus vecinos para determinar resoluciones en torno a problemas que los aquejan cotidianamente. Tal es el caso, por ejemplo, de la consulta de los vecinos de la colonia Roma para la instalación de los parquímetros o en la colonia Juárez para la construcción del edificio “águila” o en las Delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc para la construcción de estacionamientos subterráneos (bajo los parques), por sólo mencionar algunos, en donde los vecinos acudían a votar por la aceptación o no de las propuestas o medidas tomadas. Recientemente en la delegación Benito Juárez se realizó una consulta para desalojar un tianguis que se ubicaba en el parque Pascual Ortiz Rubio en el que participaron alrededor de cinco mil personas. Como la mayoría voto por el sí, el tianguis fue retirado.

Tradicionalmente la participación de los vecinos, especialmente de las colonias pobres, se refirió a la aportación de recursos económicos y materiales para la introducción de los servicios, posteriormente ante la incapacidad gubernamental de prestar ciertos servicios como el de limpia, vigilancia y mantenimiento de parques y jardines, los vecinos de clase media y alta se ocuparon del problema contratando el servicio por su cuenta. Por tanto, la legislación no podía dejar de reconocer a la colaboración vecinal como un instrumento por medio del cual los vecinos pueden participar en la ejecución de una obra o prestación de un servicio, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. Programas como “Échame una manita”, “Mitad y mitad” y, recientemente, las “Jornadas montoneras”¹⁷ son el clásico ejemplo de ello.

¹⁶ En el primer caso participaron 318,874 y en el segundo 160,000 personas.

Siempre se ha considerado la posibilidad de que los habitantes presenten quejas o denuncias relativas a la deficiencia en la prestación de los servicios públicos y a la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos. En este último caso, la ley establece que las quejas y denuncias se canalizaran a la Procuraduría Social y/o a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal según sea el caso. También se estipula sobre la obligación que tiene el gobierno de la ciudad a instrumentar de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan los órganos legislativos, así como la introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados.

Por otro lado, se retoma la audiencia pública como un mecanismo por medio del cual los vecinos pueden proponer la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos y recibir información con relación a determinadas actuaciones. Algunos delegados, de antes y ahora, han establecido un día a la semana para realizar las audiencias; es el caso por ejemplo de la delegada de Cuajimalpa que estableció los “martes ciudadanos”.

Finalmente, a fin de que las autoridades verifiquen las formas y condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones de la comunidad, el titular de la demarcación debe realizar recorridos por la misma.

La mayoría de estos instrumentos no sólo se encontraban ya reglamentados en la ley anterior, sino que era práctica común recurrir a ellos, pues de otra manera no se puede ima-

¹⁷ Donde alrededor de 200 vecinos de tres colonias de la delegación Gustavo A. Madero participaron junto con las autoridades en la reparación de las luminarias, balizaron guarniciones, plantaron árboles, etcétera. En esa misma demarcación se implementó el programa “Échósele montón, gran acuerdo ciudadano por la seguridad pública” y “Jóvenes organizados contra la delincuencia”, por sólo mencionar un caso.

ginar la gestión. El problema es, que a lo largo de los años, los instrumentos de uso cotidiano, como pueden ser las tanto quejas como denuncias, los recorridos del delegado y las propias audiencias públicas, por lo general, han sido muy manipulados por la autoridad, los propios vecinos y militantes de su partido político.

En la ley anterior (1994), los órganos de representación vecinal se limitaban a ser los intermediarios entre la población, los Consejos de Ciudadanos y las autoridades delegacionales para la prestación de los servicios públicos, tarea que por lo demás no es novedosa; a ello se han dedicado siempre. En la nueva ley (1998), si bien se establece la vinculación entre pobladores y autoridades como función principal, se amplía el espectro hacia la:

supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles,

tareas que serán realizadas por los Comités Vecinales (antes asociaciones de residentes) de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional.

Con la creación de los Consejos de Ciudadanos se daba cauce a la ciudadanización de la gestión pública en el Distrito Federal. Aunque no explícitamente, se trataba de una fórmula que permitía llenar los vacíos por la carencia de cabildos y por lo tanto los mecanismos para encauzar la participación. A pesar de que fueron severamente cuestionados, con su desaparición queda de nuevo ese vacío, pues los Comités Vecinales no tienen las atribuciones, por limitadas que hayan sido, que se les otorgaron a los consejeros. Los Comités Vecinales quedan fuera de las decisiones de gobierno.

Si bien se establece que es un derecho de los ciudadanos participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribu-

ciones de la autoridad,¹⁸ en la ley no se señalan claramente los mecanismos para ejercer ese derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional). Pues los mecanismos o instrumentos de consulta de los que hemos hablado se encuentran lejos de permitirles participar en las decisiones de gobierno local, especialmente, cuando se les limita a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones (13 de 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: conocerla, convocarla, motivar su participación, capacitarla y desde luego informarla, destacándose con ello únicamente la idea del vínculo entre vecinos y autoridad.

A diferencia de los Consejos Delegacionales (integrados por todos los Consejeros) e incluso de las propias Juntas de Vecinos (integradas, por todos los presidentes de asociaciones de residentes) en este caso no se prevé la conformación de un órgano que integre el conjunto de los representantes vecinales, por lo que el delegado tratará individualmente con cada comité y sólo los reunirá ocasionalmente para discutir la agenda de gobierno, pues de otra manera no podrá dar un tratamiento integral a problemas de seguridad pública, uso del suelo, servicios, etcétera. Sin embargo, de nueva cuenta este ejercicio queda a discreción de la autoridad. No podrán revisar programas ni presupuestos y sólo dispondrán de la información que la autoridad tenga a bien ofrecerles. Evidentemente hace falta una instancia intermedia que represente a los vecinos a nivel de toda la delegación que recoja, al menos, las atribuciones que tenían los consejeros.

La dimensión geográfica y poblacional de las demarcaciones y la magnitud de los problemas llevó a la necesidad de desconcentrar a las delegaciones en subdelegaciones territoriales, las cuales atienden una zona específica de la delegación. Los responsables de éstas están cotidianamente en contacto directo con la población y aunque la ley no lo establece quizás sea éste un espacio privilegiado para la gestión y la coordinación entre los diversos comités vecinales.

¹⁸ Inciso VII del artículo 10 sobre los derechos de los ciudadanos. *Ibid.*



FOTO: ESFERA

Relegar las funciones de los comités vecinales al espacio de la gestión, sin participar en las decisiones, hace suponer que la apuesta, de ciertos partidos y sectores parlamentarios, es hacia la constitución de cabildos para el año 2000 y de esta manera lograr una representación partidaria o ciudadana que establezca un contrapeso y ejerza control sobre los actos de gobierno del delegado en turno.

Si bien, la ley constituye un avance hacia la democratización del Distrito Federal, sobre todo por la regulación de los instrumentos de participación, todavía queda pendiente una reforma política integral que derive en: la constitución de la capital en un Estado de la Unión, la municipalización de las actuales delegaciones, la elaboración de una Constitución local, la transformación de la Asamblea Legislativa en Congreso local y a la luz de todo ello revisar la Ley de Participación Ciudadana, generando una mucho más amplia que no sólo regule la participación de los vecinos, sino la participación organizada de la sociedad civil.

La elección de los Comités Vecinales

La elección de los Comités Vecinales se llevó a cabo el domingo 4 de julio, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que contaran credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. Para el desarrollo de las elecciones la ley prevé, junto con la Ley Federal Electoral, todos los mecanismos para la elección: distribución del padrón electoral, instalación y funcionamiento de casillas, capacitación de funcionarios, etcétera. El responsable de organizar la elección es el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) el cual se constituyó ex profeso a principios de este año.

Por su reciente creación, el proceso de elección vecinal se constituyó en el primer gran reto para el IEDF, el siguiente serán las elecciones del 2000 (presidente, jefe de gobierno, delegados, diputados federales y locales). Además de garantizar una elección limpia y transparente, el Instituto debió resolver una gran cantidad de problemas de toda índole.

El primero referente a la elaboración de la cartografía electoral y a la definición de las Unidades Territoriales. La elección de los Comités Vecinales se debe realizar por Unidades Territoriales, es decir colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales y no por secciones o distritos electorales a partir de los cuales se desarrollan las elecciones federales y locales. Tampoco servía la cartografía elaborada para la elección de Consejeros Ciudadanos, pues las áreas vecinales se definieron de acuerdo a cierto número de población. Hubo que rehacerla y por la premura del tiempo y por no contar con planos digitalizados por colonia determinaron las unidades territoriales a partir de las secciones electorales, por lo que al menos en los planos casi nunca correspondieron a la realidad, quedando fuera y por tanto incluídas en la colonia de lado cierto número de manzanas. En otros casos, dentro de una unidad territorial quedó ubicada parte de una colonia y una unidad habitacional, como el caso de la Nueva Santa María dividida en dos y una de éstas integrada con una unidad habitacional con la que tienen serios problemas de convivencia o el caso de la de San José Ticoman, una colonia y tres unidades habitacionales. El Distrito Federal se dividió en 1,287 Unidades Territoriales.¹⁹ Como la Ley prevé que en caso de que una unidad territorial se encuentre densamente poblada se pueden integrar dos o más comités, lo que ocurrió en 65 casos, por lo que se integraron 1,352 comités.

Los vecinos interesados en participar en las elecciones registraron una planilla integrada por un mínimo 7 y un máximo de 15 personas (dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) además de proponer a un candidato por cada casilla por instalar en los centros de votación de su unidad territorial, así como registrar a un representante de planilla ante el centro de votación y el Consejo Distrital Cabecera de Demarcación (delegación política) respectiva, para recibir notificaciones e interponer recursos en el proceso.

En total se registraron 3,830 planillas las que distribuidas en 1,352 da un promedio de 2.8 planillas registradas por comité. En 3% de los

¹⁹ En el caso de las elecciones de consejeros ciudadanos se establecieron 365 áreas vecinales. De 4,374 fórmulas presentadas quedaron registradas sólo 33.7% de las mismas, es decir, 1,474.

casos no se registraron planillas y en 14% sólo una. Hemos observado que en muchas de estas colonias los vecinos han constituido asociaciones civiles para atender sus necesidades y problemas cotidianos, las cuales realizan una asamblea anual para elegir a sus miembros y por lo general tienen la aceptación de sus vecinos. Por lo tanto la tendencia ha sido que la mesa directiva de la asociación se registra tal cual como representante formal en la estructura vecinal; sólo en casos donde hay inconformidad con la mesa directiva se registran una o varias planillas opositoras.

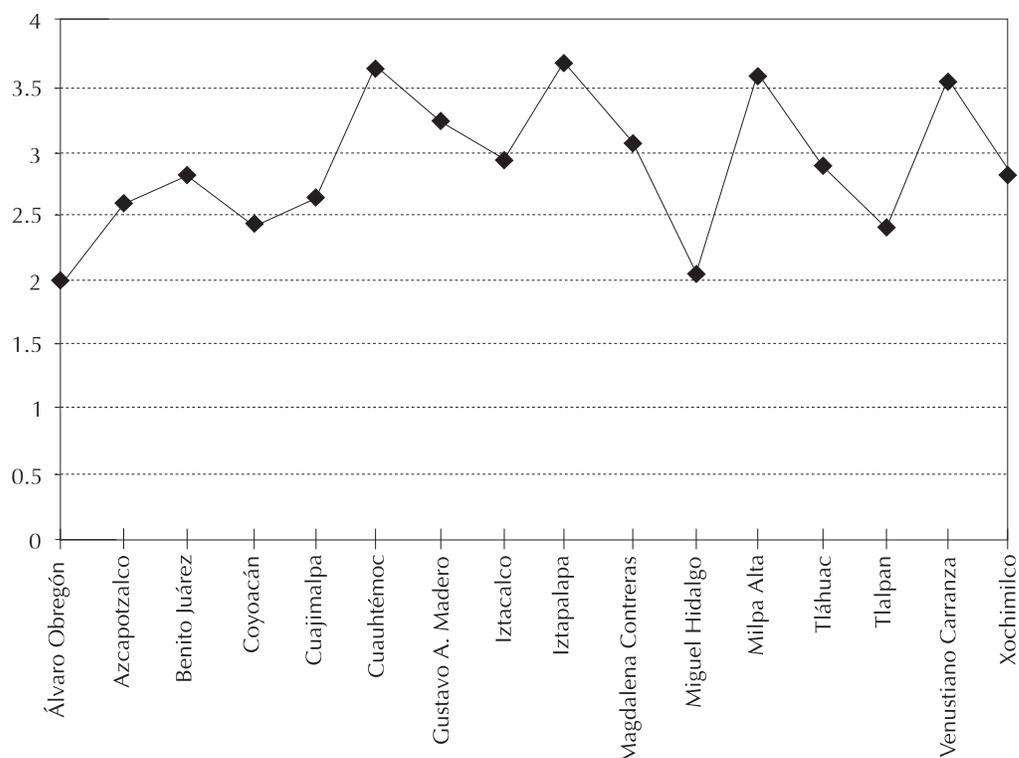
En 31% de los casos se registraron dos planillas, en 25% tres y 27% restante de cuatro a nueve. En las colonias donde más fórmulas contendieron sobresalen: Centro Alameda con nueve; Candelaria y Pedregal de Santa Úrsula con ocho; La Malinche, Carmen Serdán, San Miguel Topilejo y Pedregal de San Nicolás, primera y tercera sección, con siete y Nativitas, Portales, San Simón Ticomán, Santa María la Ribera Sur, Atlampa y Centro Oriente con seis (véase gráfica 1).²⁰

La integración de los Comités Vecinales se realiza de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, la planilla que tiene más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos; si al realizar la operación se resta una cantidad menor a 1, el lugar se le otorga a la que tuvo mayor votación. Por tanto los Comités Vecinales se integran no sólo con los miembros de una planilla, sino de todas las que contendieron. Por ejemplo, en el caso de la colonial Del Valle Norte (B.J.): recibieron 400 votos, de los cuales correspondieron 192 a la planilla 3 (identificada como la de los vecinos), 116 a la planilla 2 (identificada como del PRD), 50 a la 1 (identificada como del PAN) y 42 a la 4 (identificada como del PRI). El Comité de 15 miembros quedó integrado por 7 personas (en el orden en que fueron registradas) de la planilla 3, 5 de la 2, 2 de la 1 y 1 de la 4.²¹ En la colonia El Coyol (GAM), en total, el comité debía estar integrado por 9 personas, hubo 249 votos repartidos entre los tres,

²⁰ *La Jornada*, 4 de julio de 1999.

²¹ Datos proporcionados por la ex presidenta de la colonia, 13 de julio de 1999.

Gráfica 1
Promedio de planillas registradas por delegación



Fuente: Resultados preliminares IEDF, 10 de julio de 1999.

ganando con una pequeña diferencia la planilla 1 cuyo representante encabezará al Comité, en los tres casos obtuvieron un poco más de 30%, por lo que el comité queda integrado por tres integrantes de cada planilla.²²

Para algunos observadores y analistas, así como para los propios vecinos, les parece que la composición de la planilla, especialmente porque no hay madurez política, va a representar un problema serio para la gestión. Sobre todo, porque como vemos —aunque se quiera negar— lo cierto es que en la gran mayoría de los casos claramente se identifica la filiación política de los miembros de la planilla y/o el partido que los respalda. Considerando que para las elecciones del 2000 todos quieren ganar un espacio y clientela política, organizarse y establecer un programa común de gestión “va a estar en chino”, pues todos van a querer atribuirse los resultados de la gestión como, de hecho, por años ha ocurrido.

Para los funcionarios del gobierno y

²² Datos proporcionados por un miembro de la planilla 1.

otros actores políticos más optimistas, este mecanismo permite romper con la clásica estructura corporativa y clientelar que ha prevalecido en las organizaciones vecinales. “Los comités, por no ser una representación uninominal o unipersonal sino de equipos de trabajo, tienen una responsabilidad con los vecinos para organizar la vida de la comunidad, para restablecer la vida comunitaria. Ahí se verá potenciada la capacidad de participación de trabajo, de colaboración por parte de los vecinos con las autoridades.”²³

Al día siguiente de su registro y hasta tres días antes de la elección las planillas podían realizar su campaña; sin embargo, no contaban con recursos para ello, por lo que sólo en los casos en donde la condición socioeconómica de los miembros se les permitía se realizó a través de mantas, volantes, trípticos, cartas, carteles, etcétera. En otros casos, se limitaron a visitar y platicar con los veci-

²³ Declaraciones de Óscar Moreno, coordinador de Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, *Reforma*, 12 de julio de 1999.

nos y en muchos más no hubo propaganda. En algunos casos se supo que las planillas realizaron actividades para obtener recursos.

Para que no se identificara la filiación partidaria, se estableció que la propaganda debía ser en blanco y negro y que las planillas no llevarían nombre sino números. Una propaganda tan fría y anónima difícilmente llama la atención. La propaganda se limitaba a eslóganes como los siguientes: “tú + nosotros = dos, vota por la dos”, “la número uno es la primera en la gestión, vota por la uno”, entre muchas otras. En pocos casos se vieron propuestas claras. Además, en las boletas electorales sólo aparecía un cuadro con un número, sin nombres, por lo que en la mayoría de los casos no se identificaba a las personas con el número de la planilla. La confusión era tal que algunos pensaron que las planillas contendían por el conjunto del Distrito Federal.

El IEDF tenía programada la instalación de 10,841 casillas ubicadas en 1,668 centros de votación. Ello implicaba que tenía que capacitar, en cosa de dos meses, a 64 mil 200 personas (propietarios, secretarios, suplentes, representantes de planilla, etcétera) por lo que a 20 días de la elección sólo se habían capacitado a 25.3%. La falta de asistencia a los cursos de capacitación por parte de los representantes y miembros de las planillas se debió, por un lado, a la falta de interés y tiempo de los vecinos, pues gran cantidad de representantes se anotaron por solidaridad más que por convicción y, por otro lado, a la falta de información y difusión, a la falta de personal, de organización y coordinación de los capacitadores, horarios inadecuados, etcétera; aunque hay que decir que al final tuvieron hasta que realizar la capacitación “a domicilio”. Con la ampliación del tiempo y este tipo de ejercicios se logró capacitar a poco más de 42 mil personas.

Para la entrega de nombramientos y posteriormente del material para armar las mesas de votación y casillas reinó una total desorganización, lo mismo ocurrió con los paquetes electorales (11,562) muchos de los cuales se entregaron o recogieron el mismo día, lo que implicó que varias casillas abrieran más tarde de lo reglamentado (algunas llegaron a abrir hasta el medio día). En total se repartieron 612 boletas por casilla (6,640,220 boletas), de las que en promedio se ocuparon 55 boletas por casilla.

Para calificar las elecciones se constituyó el Tribunal Electoral del Distrito Federal (29 de enero de 1999). Para la fecha de la elección se habían recibido 40 casos interpuestos, la mayoría entre partidos. En la prensa también se denunciaron varias irregularidades, sobre todo de agresiones entre planillas; se retiraban la propaganda, recibían recursos de no clara procedencia. Los partidos de oposición anunciaban el fracaso de las elecciones, dos diputados del PRI acusaron a dos diputadas del PRD por fotocopiar propaganda de planillas en la Asamblea.

El proceso democratizador es lento y complicado, sin embargo, la creación de estas dos instituciones (IEDF y el Tribunal Electoral) es un avance. Además esta experiencia les servirá para consolidar su capacidad organizativa y enfrentar las complejas elecciones del 2000 aquí en la capital.

Pensando en las elecciones futuras algunos analistas consideraban que con este ejercicio:

las fuerzas políticas de la capital estarán en posibilidades de medir su impacto social, de reaccionar ante las inclinaciones de los votantes, rediseñar, formular y entretejer sus ofertas y estrategias políticas para el año 2000. Los partidos medirán sus fuerzas y los ciudadanos la capacidad de unos órganos electorales, que en pleno debut, se jugaron todo: la credibilidad, pero en condiciones peligrosamente austeras.²⁴

En ese mismo sentido Alejandro Ordorica señalaba:

estas elecciones serán un indicativo importante de las tendencias y preferencias del voto de los capitalinos, pues a pesar de que no se permite la participación de los partidos políticos, en el seno de las comunidades se conocen bien las afinidades y simpatías políticas de los integrantes de las planillas, o francamente se les asocia con base en diversos antecedentes a un partido, grupo o corriente en lo particular.²⁵

²⁴ Declaraciones Raciél Garrido, presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Excelsior*, 3 de julio de 1999.

²⁵ *La Jornada*, 21 de mayo de 1999.

En la jornada electoral del 4 de julio, se registraron varios problemas: mala ubicación de las casillas, en algunos casos tenían que recorrer un tramo largo y estaba lloviendo, varias casillas cambiaron de ubicación, otras abrieron tarde y otras no se abrieron. También se presentó otro tipo de irregularidades como propaganda velada de partidos y actos proselitistas, agresiones y robo de documentos, entre otras. “La desorganización, desinformación y la escasa participación fueron una constante que junto con el tiempo no fue favorable” reconoció Javier Santiago Consejero Propietario del IEDF.²⁶

tura política y participación en las elecciones vecinales, marcadas tradicionalmente por el autoritarismo y la corrupción; la falta de conocimiento de la ley y por tanto de sus derechos, así como de las implicaciones de su voto; la poca y mala propaganda desplegada por el IEDF en los medios electrónicos, la falta de campaña de las planillas y, en ocasiones, la falta de competencia entre las mismas; la desconfianza hacia las autoridades y partidos políticos; la participación encubierta de los partidos políticos —definirse como apartidarios cuando todo el vecindario conoce la filiación política de los miembros de la planilla— y el apoyo

Cuadro 1
Resultados de las elecciones vecinales

<i>Demarcación</i>	<i>Lista nominal</i>	<i>Comités</i>	<i>Planillas</i>	<i>Casillas instaladas</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Votos efectivos</i>
Álvaro Obregón	466,424	160	344	830	46,301	40,583
Azcapotzalco	349,122	91	238	648	36,449	32,372
Benito Juárez	298,067	56	157	512	20,976	19,363
Coyoacán	475,694	116	283	803	45,622	41,607
Cuajimalpa	87,628	36	95	153	12,023	10,491
Cuauhtémoc	416,949	43	158	719	25,808	22,857
Gustavo A. Madero	930,909	164	525	1,510	83,654	74,290
Iztacalco	313,942	56	166	571	28,442	25,871
Iztapalapa	1,096,540	186	687	1,828	114,438	103,079
Magdalena Contreras	149,926	41	126	274	15,587	13,442
Miguel Hidalgo	276,987	75	157	473	20,629	18,478
Milpa Alta	50,823	12	42	94	6,046	5,514
Tláhuac	161,527	37	106	274	20,246	18,097
Tlalpan	372,820	147	339	635	42,564	38,207
Venustiano Carranza	369,830	61	211	627	29,255	26,055
Xochimilco	213,648	71	196	368	24,392	22,040
Totales	6,030,836	1,352	3830	10,319	572,432	512,346

Fuente: Reporte preliminar del IEDF, 10 de julio de 1999.

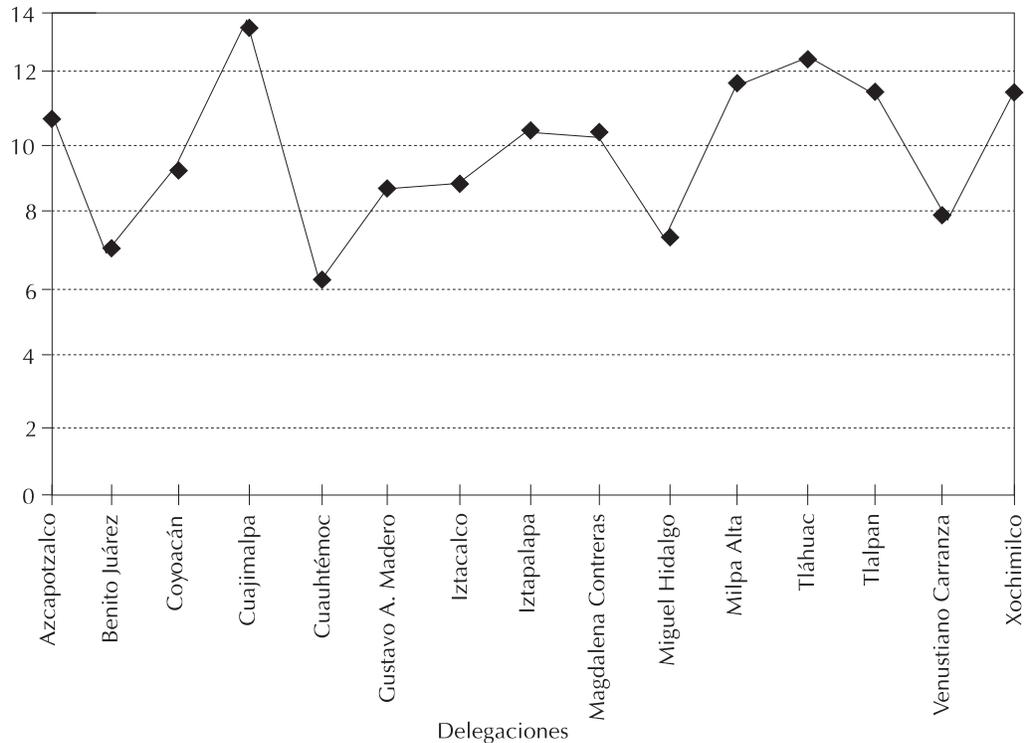
El caso es que emitieron su voto 572,432 personas, que representaban 9.4% del padrón. De estos votos, 10.4% se anuló quedando efectivos 512,346 votos. Llama la atención el hecho de que donde hubo mayor abstencionismo es en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc 94%, Benito Juárez 93%, Miguel Hidalgo 92.6% y Venustiano Carranza 92.1%. En cambio en las delegaciones donde hubo menos fue en las consideradas como periféricas: Cuajimalpa 86.3%, Tláhuac 87.5%, Milpa Alta 88.2% y Tlalpan y Xochimilco con 88.6% (véase gráfica 2).

El alto porcentaje de abstencionismo se debe a multiplicidad de factores: falta de cul-

partidario que hay atrás; la desilusión por el comportamiento de los partidos o como protesta frente a las autoridades locales y federales, así como que ciertos sectores consideren que se trata de “más de lo mismo” o lo limitado de las atribuciones, solamente de gestión. Aunado a esto, las elecciones vecinales siempre han contado con muy poca votación, en el caso de la última elección de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana votó sólo 1%. En el caso de las elecciones para Consejeros votó sólo 18%, a pesar del gran aparato publicitario y de recursos que se desplegaron, además de que contó con el apoyo del aparato de gobierno del Distrito Federal. Si bien, en este también se presentaron ciertas irregularidades denunciadas por la prensa, lo cierto es

²⁶ *La Jornada*, 7 de julio de 1999.

Gráfica 2
Porcentaje de votantes de acuerdo con la Lista Nominal



Fuente: Resultados preliminares, IEDF, 10 de julio de 1999.

que hubo mucha cautela por parte de las autoridades que, si bien promovieron la elección, en lo general, se mantuvieron respetuosos del proceso.

Ha de señalarse también que el Instituto Electoral dispuso de muy pocos recursos, 78 millones, para una elección tan compleja y con tales dimensiones, los cuales no eran sólo para la elección sino también para instalar sus propias oficinas y, en cada delegación, contratar teléfonos, pagar sueldos y desde luego los gastos propios de la elección: urnas, boletas electorales, mamparas, tinta indeleble, así como vehículos, propaganda, etcétera.

La complejidad de una elección de la naturaleza de ésta, en la que hubo que instalar más de 10 mil mesas receptoras de votos y la participación de más de 40 mil candidatos distribuidos en 3,830 planillas para integrar 1,352 comités vecinales, nos lleva a reflexionar acerca de si éste es el mejor mecanismo para elegir a los representantes vecinales, cuyas atribuciones son muy limitadas.

Coincido con Zermeño²⁷ en que los objetivos de una normatividad orientada a incentivar la participación ciudadana son, en primer lugar, facilitar la solución de los problemas que una comunidad considera como prioritarios y, en segundo lugar, coadyuvar a la gobernabilidad democrática; es decir, lograr que los ciudadanos reconozcan las acciones de gobierno como las suyas propias. Sin embargo, creo que esta última perspectiva no se encuentra en el ánimo ni en la conciencia de los vecinos de la ciudad."

Por la propia tradición y las características de la participación vecinal, los habitantes de la ciudad no identifican que por el conocimiento de la problemática y la realidad de la comunidad en la que viven pueden contribuir con formas de participación colectiva, con autonomía frente a las autoridades y otros grupos sociales y políticos y decidir sobre las políticas públicas que les afectan.

²⁷ Sergio Zermeño, "Hacia una nueva Ley de Participación Ciudadana", *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, Unión, FP, y Sonar, 1998.