

ISSN: 1130-2887

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Citizenship and citizen participation in Mexico City

Juan ESTRELLA

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ jjech@yahoo.com

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 121-145]

Fecha de recepción: febrero del 2004

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2005

RESUMEN: El concepto de ciudadanía y la búsqueda de su consecución plena por parte de la población ha sido el objeto de estudio de diferentes corrientes intelectuales. No se trata de un concepto que se agote en la esfera política, sino que su significado alcanza tanto a la dimensión social como a la civil. El objetivo de este trabajo es observar cómo en el Distrito Federal de México, dadas sus peculiares condiciones histórico-políticas, la ciudadanía política –traducida como participación– no se ajusta a una definición ideal del concepto, sino a una relación clientelar y corporativa que condiciona esta participación.

Palabras clave: ciudadanía, participación política, Distrito Federal, derechos políticos, clientela.

ABSTRACT: The concept of citizenship and the quest for its full realization by the population has been studied from a number of intellectual perspectives. It is a concept which is not limited to the political sphere, as its meaning has also a social and civil dimension. The aim of this article, through a study of Mexico D.F. with its particular historical and political characteristics, is to observe how political citizenship, translated into participation, does not fit an ideal definition of the concept, but rather works through clientelist and corporatist structures which condition this participation.

Key words: citizenship, political participation, Mexico D.F., political rights, clientelism.

I. INTRODUCCIÓN¹

La participación ciudadana, antes que práctica corriente entre las sociedades del país, se ha constituido como elemento discursivo recurrente tanto en la oratoria política como en los distintos programas de gobierno², en cualquiera de sus órdenes y niveles³. Con sus matices actuales, el discurso de la participación ciudadana tuvo sus antecedentes al promediar la década de 1980, en la confluencia de una necesidad y una demanda.

Del lado gubernamental, iniciadas un conjunto de reformas que redefinirían las funciones de los organismos estatales, el discurso de la participación ciudadana se amoldó a las proclamas de la «reforma del Estado» y de su aparato administrativo. La participación ciudadana, como estrofa, por igual acompañó tanto a las peroratas políticas favorables a la modernización administrativa, como a la privatización de las empresas paraestatales y al proceso de descentralización del Estado mexicano.

Del lado opositor, en un ambiente de luchas locales a favor del ejercicio pleno de los derechos políticos, de contiendas electorales cerradas contra el entonces partido de Estado, la participación ciudadana como consigna solicitó la exigencia de elecciones libres, de gobiernos democráticos transparentes y sensibles a las demandas de la sociedad.

Aun con antecedentes que transcurrieron paralelamente, en la coincidencia por transformar el aparato estatal, tanto grupo gobernante como «sociedad civil» fundieron una sola consigna: el ejercicio de cualquier gobierno elegido democráticamente tendría como eje de sus políticas públicas la inclusión del trabajo de los grupos organizados de la sociedad, esto es, la participación ciudadana. Esta participación fue identificada como instrumento de concertación, como mecanismo ideal para solventar las dificultades de eficiencia y transparencia prevalecientes en la actividad de gobierno, en fin, como la base misma de la planeación y planificación de la política pública local, estatal y federal.

1. La denominación Ciudad de México tiene por lo menos tres acepciones: a) histórica, b) urbanística y c) político-administrativa. La primera de ellas, que aún perdura en nuestros días, nombra Ciudad de México al territorio del centro de la capital, «el primer cuadro de la ciudad». Con la denominación Ciudad de México también se hace referencia a la zona metropolitana que comprende las 16 delegaciones político-territoriales de la capital del país y los dieciocho municipios conurbados pertenecientes al estado de México. Finalmente, por Ciudad de México se entiende el Distrito Federal, con sus dieciséis delegaciones político administrativas, tal cual se expresa en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asiento de los poderes federales. Si bien las acepciones no son necesariamente excluyentes, en este trabajo la referencia principal se hace a la tercera de ellas.

2. No se ignora la intervención de individuos y grupos «ciudadanos» en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, desde hace varias décadas. Sin embargo, la crítica elaborada en el presente trabajo se basa en la distancia que se observa entre un tipo de participación ciudadana, idealizada en pleno proceso de transformación del régimen político mexicano, y la práctica más extendida de incorporación de los grupos organizados en las definiciones de gobierno.

3. Como Estado Federal, forman parte de él los órdenes de gobierno federal y estatal, así como el nivel municipal (L. AGUILAR, 1996: 6).

Con algo menos de dos décadas en el discurso político, ¿cuál es el verdadero ejercicio de participación ciudadana que se ha practicado en el país? En esta investigación se parte de un supuesto base y en apariencia tautológico. No puede haber una práctica plena de participación ciudadana si de antemano no hay un ejercicio pleno de la ciudadanía, sin antecedentes de ella, sin el sujeto de la ciudadanía: el ciudadano. El ejercicio de la participación ciudadana, entonces, estaría en función del desarrollo de la ciudadanía, o bien, el tipo de participación ciudadana que se practica depende del ejercicio de la ciudadanía que se ha desarrollado. Ahora bien, y éste es el segundo supuesto, siendo el ejercicio de la ciudadanía la condición jurídica, predominantemente política, expresiva de los vínculos entre autoridad política y los miembros de la comunidad⁴, en general, su desarrollo respondería a la dinámica que resulta de la relación entre Estado, representativo en la modernidad occidental de esa autoridad política, y las sociedades asentadas en el territorio que el primero se arroga como de su competencia y, más concretamente, por las prácticas recurrentes de los miembros organizados de la sociedad en esa relación con los organismos del Estado.

En el caso de México, el ejercicio de la ciudadanía estaría acotado, de un lado, por las características estructurales que asumió el Estado mexicano en su proceso de construcción, inmerso en la contradicción producida por un marco formal federal y un ejercicio político *de facto* central y, del otro lado, por la actividad desplegada por parte de los grupos organizados en torno a la búsqueda de prerrogativas derivadas de la relación con ese Estado, frecuentemente apegadas a intereses particulares inmediatos, desvinculados de todo interés general. De esta manera, y ésta es la hipótesis que orienta este trabajo, se sostiene que la participación ciudadana se realiza en función de un conjunto de prácticas que no corresponden al ejercicio ideal de la ciudadanía, al despliegue de actividades orientadas a favorecer la vida pública, sino a una lógica de vinculación clientelar y corporativa que atraviesa permanentemente la relación entre grupos gobernantes y grupos gobernados.

Entre las entidades de la República, no hay mejor selección para ejemplificar este ejercicio acotado de participación ciudadana que el del Distrito Federal. El seguimiento al proceso de construcción de la ciudadanía en la capital del país muestra puntualmente tanto el endeble desarrollo del Estado mexicano, en uno de sus órdenes de gobierno, como el sesgo con el que se cargan las demandas de los grupos organizados de la sociedad. En el Distrito Federal el proceso de construcción formal del Estado mexicano y de constitución del poder político factual, centrado en la figura presidencial, fueron determinantes en la desviación que asumió el perfil de la ciudadanía y en las prácticas que arraigaron en la vinculación entre autoridades políticas e integrantes de la comunidad.

Se trata de una ciudadanía acotada de origen en sus derechos políticos, sin la opción para elegir al gobierno local y al gobierno de la entidad, predispuesta a un distanciamiento de la participación formal, que se pinta de cuerpo entero en el proceso de

4. Se hace uso de la definición más corriente de ciudadanía, cuyo enfoque es eminentemente jurídico (LAROUSSE, 1999: 249).

gestión de los servicios públicos. Clientes de un aparato administrativo politizado, cuyos recursos públicos tuvieron un manejo discrecional y sujeto corporativizado en la articulación de demandas mediadas por organismos, cuya finalidad apuntó a beneficios circunscritos, en el mejor de los casos, a los miembros del grupo demandante, cuando no a intereses estrictamente privados.

Es menester, empero, antes de continuar enunciando los rasgos de la ciudadanía y de la participación ciudadana en el Distrito Federal realizar algunas precisiones. En primer lugar, se hace necesario un acercamiento a la categoría ciudadanía y con base en ella elaborar la caracterización correspondiente de la participación ciudadana, a esto se dedicará el siguiente apartado del trabajo. Sobre la base de las anteriores precisiones se habrá de ahondar en los elementos condicionantes del ejercicio de la ciudadanía en el país y, particularmente, en el Distrito Federal, donde la construcción del marco jurídico normativo y político administrativo de la entidad serían los determinantes principales del estatus de ciudadanía que asumirían los habitantes de la ciudad.

Luego de esto, los comentarios aluden a la práctica efectiva de la participación ciudadana en el Distrito Federal, pues ya reconocido el perfil del ejercicio de la ciudadanía resulta más asequible identificar los rasgos definitorios de esa participación ciudadana. En la conclusión, además de puntualizar sobre las aseveraciones vertidas en cada uno de los acápites de este trabajo, se reflexiona sobre la necesidad de la participación ciudadana, en los actuales procesos de globalización económica.

II. DE LA CIUDADANÍA

La ciudadanía es una categoría de múltiples dimensiones⁵. Aunque la referencia constante que a ésta se hace, en el discurso de la participación ciudadana, remite a dos modelos predominantes en el imaginario político occidental. El primero de ellos procedente del pensamiento clásico griego, el segundo del pensamiento ilustrado del siglo XVIII. En ambos casos, la ciudadanía circunscrita a la esfera política.

II.1. Ciudadanía cívica

Dos son las ideas que norman esta definición. En primer lugar, la ciudadanía corresponde a los habitantes de la ciudad que, más allá de residencia territorial, refiere a una entidad política autónoma, con gobierno y capacidad deliberativa en todos los asuntos de interés público. La ciudadanía se construye en la ciudad, la ciudad-Estado, la ciudad-sociedad, autosuficiente, que asigna un estatus, otorga derechos y exige obligaciones.

5. Las dimensiones son cívico-republicana, formal-liberal y civil-sustantiva. De las primeras dos se hablará a continuación, de la última cabe señalar que su exponente es T. MARSHALL (1998), quien entendió la ciudadanía como la «membresía plena a una comunidad» y la dividió en civil, política y social.

En segundo lugar, si bien la ciudadanía queda condicionada a hombres con rasgos específicos, con propiedad, no esclavos, entre otros, la categoría se asume en el acto político, correspondiente a la intervención en los asuntos de gobierno, es decir, en el ejercicio deliberativo relacionado al destino de la ciudad. La ciudadanía se construye por la ciudad, en la actividad de los habitantes que discurren y deciden sobre ella.

Bajo este modelo, la ciudadanía corresponde a ciudadanos en colectividad, en y por la ciudad, fuera o sin el reconocimiento de ella pueden ser individuos, pero no ciudadanos. En el lugar contrario estaría el modelo del periodo de la Ilustración.

II.2. Ciudadanía liberal

En el segundo modelo, el sustento de la ciudadanía política tuvo como supuesto principal al individuo. De ascendencia liberal tiene al individuo como ideal, en quien recae el fundamento de la moral y el sustento del orden social. Ciudadanía y Estado resultan de la sumatoria de voluntades individuales, gobierno y sociedad son agregados que los individuos fundan, mientras la ciudad desaparece como entidad de referencia por antonomasia.

La ciudadanía liberal se coloca exclusivamente frente al Estado, el énfasis recae en la titularidad y el ejercicio de los derechos liberales en función de la búsqueda del interés propio de cada ciudadano⁶. El liberalismo caminó de un paradigma de los deberes públicos a otro que exaltó los derechos individuales. La ciudadanía dejó de ser identificada con el autogobierno colectivo para convertirse en un estatus jurídico, en un derecho más a ejercer a voluntad, independientemente que la ausencia de participación afectara la condición de ciudadano⁷. La privacidad se mantiene como la esfera de la soberanía individual, libre de interferencias externas por parte de la sociedad o el gobierno (Escalante, 1992).

II.3. Dos ideales de participación ciudadana

En síntesis, mientras que para la tradición cívica el ciudadano se constituye por el Estado, entendido como sociedad, como comunidad autosuficiente, y por éste se realiza el ejercicio de la ciudadanía, para la tradición liberal el origen del ciudadano es el individuo, al tiempo que el ejercicio de la ciudadanía se realiza para mantener a distancia a ese Estado, cuerpo ajeno a sus intereses, mal menor que resguarda el ámbito del intercambio y de la urbanidad, esfera de los asuntos de la política, que no deben interferir en los quehaceres particulares⁸.

6. Ver H. SABATO (1999: 12).

7. Ver H. BÉJAR (2000: 14-15).

8. *Ibid.*

De las dos dimensiones, la ciudadanía formal de ascendencia liberal se encuentra más próxima, en cuanto a su ejercicio, a los países occidentales. En general, en sus constituciones, el ideal liberal se relaciona a derechos y obligaciones políticas vinculadas a la igualdad, la libertad de pensamiento y expresión y la libertad de elección y asociación entre individuos.

Por supuesto, de las dos tradiciones se desprenderían los correspondientes ideales de participación ciudadana. En primer lugar, un tipo de participación ciudadana cívica que abarcaría un conjunto de formas asociativas para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población de un determinado territorio, en ocasiones reconocidas o inscritas en el marco jurídico del Estado, incluso realizadas independientemente del conjunto de organismos estatales, pero siempre en referencia a la ciudad, como entidad constitutiva de identidad⁹, y al ejercicio de la autoridad política prevaleciente.

En segundo lugar, un tipo de participación ciudadana procedimental, de ascendencia liberal, realizada dentro de los cauces que definen las instituciones estatales, que dentro de un régimen federal, republicano y democrático, como el de México (CPEUM: art. 40), remite a procesos electorales por los cuales se votan a los representantes populares. Por este ejercicio de participación ciudadana se incorporarían los miembros de la comunidad al sistema político, tanto en términos de gobierno como de participación electoral, sea como miembros de un cuerpo investido de autoridad política o como electores de esos miembros (CPEUM: arts. 51-60).

Sin lugar a dudas, en gran parte por el contexto en el cual emerge este discurso, el ideal de participación ciudadana al que se aspira se apegaba al modelo cívico, paradójicamente, en el país lo que ha prevalecido como objetivo para los grupos políticos gobernantes es la construcción de una ciudadanía liberal. Por supuesto, en el Distrito Federal, aun la participación ciudadana que deriva de un ejercicio de ciudadanía arraigado al modelo liberal, tardaría bastantes décadas en practicarse.

III. DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PERFIL DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El concepto de ciudadanía no ha sido estático, de ahí que difícilmente pueda circunscribirse a la esfera política, en su evolución la categoría también adoptó el adjetivo social, su dimensión civil sustantiva (Marshall, 1998). Durante los siglos XIX y XX distintos movimientos cuestionaron la ciudadanía «acotada» a los derechos políticos. La materialización de la ciudadanía social estuvo fuertemente condicionada por la crisis económica mundial de 1929 y por las secuelas de dos guerras mundiales, a partir de la conformación de un Estado cuya orientación dejó atrás el papel «regulador» que antes

9. Bajo esta perspectiva, también resultaría válido llamar como participación ciudadana social a la actividad tendente a confrontar las instituciones estatales, con miras a transformarlas o «tomarlas». Si bien el referente de la acción es el Estado, la finalidad de éstas es influir en la vida de la ciudad, de la comunidad.

había desempeñado. Esta situación favoreció el reconocimiento y el fomento de otros prerrequisitos para alcanzar la ciudadanía plena, principalmente, el derecho al trabajo, la educación, la salud y la vivienda, reflejadas en las políticas sociales del *Welfare*.

III.1. Condicionantes de la ciudadanía social

En el caso de México, la constitución de la ciudadanía plena, no circunscrita a la ciudadanía política, es decir, extendida hasta la ciudadanía social, estuvo condicionada por tres dimensiones reflejadas territorialmente y fielmente plasmadas en ciudadanías diferenciadas, a saber: el Estado, la economía y los grupos organizados de la sociedad.

El Estado se erigió sobre la base de un ejercicio de gobierno discrecional, más allá de la norma, sustentada en prácticas personalistas y patrimonialistas, y en un aparato administrativo desestructurado e insuficiente de recursos para el diseño propicio y la operación eficiente de las políticas públicas en cada uno de sus órdenes y niveles de gobierno.

Bajo estas circunstancias, no se constituía una ciudadanía política, en función de reglas jurídicamente establecidas, que indicaran los márgenes de participación, como tampoco una ciudadanía social, a partir de políticas y programas coherentes y específicos de salud, educación y vivienda que atendieran a poblaciones diferenciadas, sino relaciones marcadas por voluntarismos y favores «del gobierno» hacia los súbditos.

En segundo lugar, el endeble desarrollo de la economía capitalista del país también condicionó la constitución de la ciudadanía, específicamente la social. El desarrollo de la economía capitalista, en los países occidentales más desarrollados, permitió establecer para grandes contingentes de la población una base amplia de empleos formales, mediante los cuales los trabajadores accedían a sistemas de seguridad social por los que, a su vez, podían ejercer sus derechos sociales. En el caso de México, en 1980 el empleo formal sólo alcanzó al 60% de la población económicamente activa total y de ésta sólo el 34% resultó asegurada (Duhau, 1997), sin considerar que en ambos casos, mayoritariamente, la población se asentó en localidades urbanas.

En tercer lugar, el archipiélago de sociedades sin actores sociales capacitados para definir proyectos que rebasaran la lógica comunitaria –cuando aquélla se alcanzó– dificultó la construcción de un ambiente propicio para el ejercicio de la ciudadanía. La defensa corporativa de intereses y la lógica clientelar se antepuso al desarrollo del ideal liberal de sociedad, constituida en la esfera pública por ciudadanos.

Además, difícilmente podría pensarse en una ciudadanía, cuando la actividad de las sociedades y la participación de sus miembros se encontraba atendida a las capacidades, la iniciativa, los recursos y la acción del Estado. La ciudadanía se extinguió en estas sociedades endebles, cuyo comportamiento fue guiado por el ejercicio corporativo de las políticas públicas, que hizo de sus integrantes clientelas electorales.

Estas dimensiones que afectaron la construcción de la ciudadanía para el conjunto del país, aterrizaron diferenciadamente en cada una de las entidades de la República.

Las particularidades de cada uno de estos territorios también serán definitorias en el perfil de la ciudadanía de la entidad correspondiente.

III.2. Condicionantes de la ciudadanía política

Se ha dado un marco general de las principales dimensiones que condicionaron la ciudadanía en el país, en el caso del Distrito Federal, además de lo anterior deben considerarse elementos específicos que dieron a la ciudadanía política un matiz *sui generis*.

Actualmente, el cargo ejecutivo del Distrito Federal yace en el Jefe de Gobierno, elegido cada seis años por el principio de mayoría relativa, vía sufragio universal, libre, secreto y directo a las candidaturas que para el cargo presentan, exclusivamente, los partidos políticos nacionales. Cuarenta asambleístas de la legislatura local comparten el principio de mayoría relativa y la vía del sufragio universal, quienes a su vez, con veintiséis representantes más, coinciden en la duración del cargo, tres años, y la postulación por un partido político nacional. La diferencia se encuentra en el principio de representación proporcional por el cual estos últimos asumen el cargo (CEDF, 2000).

El Distrito Federal también se divide en dieciséis delegaciones, cada una de éstas tiene un titular, elegido cada tres años, vía sufragio universal, por el principio de mayoría relativa y mediante las candidaturas partidarias mencionadas (CEDF, 2000). Esta representación política se acompaña del ejercicio ejecutivo que recae completamente en el Jefe de Gobierno y en los jefes delegacionales, a través de la Administración pública centralizada –concentrada y desconcentrada, dentro de ésta la de las delegaciones– y descentralizada (LOAPDF, 2002). Por supuesto, esta compleja imagen es reciente, dos décadas previas a la culminación del siglo XX la representación política local, es decir, la elección del Ejecutivo, Legislativo y delegados del Distrito Federal, no pasaba ni por el sufragio universal y menos aun por los partidos. Además, el trabajo de la Administración pública resultaba ajeno a una evaluación pública que se reflejase en proceso electoral alguno.

Este escenario resultó de dos condiciones, por un lado, de la naturaleza jurídica de la República y, por otro, de las características que asumió el régimen político mexicano: centralizado y articulado a partir de una figura central, el presidencialismo. Por ambas, la entidad territorialmente más pequeña del país asumió la categoría de asiento formal de los poderes federales, al tiempo que sus habitantes perdieron la capacidad en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

III.2.1. El condicionante formal

El establecimiento de una República Federal, con división de poderes y gobierno representativo, que emanó del constituyente de 1824, se erigió sobre el desconocimiento de los derechos políticos de la población asentada dentro del territorio señalado como sede de los poderes de la Unión: el Distrito Federal.

En el territorio federal había demarcaciones municipales comprendidas en el territorio del Estado de México. Los habitantes de estas municipalidades contaban con cabildos elegidos, por lo tanto, ejercían la prerrogativa de elección de la representación política de la demarcación municipal, de la entidad y de la federación. Sin embargo, luego de este primer constituyente, la participación política quedaría circunscrita a representantes municipales y federales. La capacidad de elegir el gobierno de la entidad quedaba como facultad discrecional del Ejecutivo federal, junto con la responsabilidad de la administración de las obras y servicios mayores del Distrito Federal, mientras que el ejercicio legislativo lo asumía el poder correspondiente de la federación (McGowan, 1991 y Hernández, 1996).

En las deliberaciones de las dos constituyentes posteriores, 1857 y 1917, la propuesta de mantener la sede de los poderes federales en los territorios de la Ciudad de México y de otras municipalidades adyacentes obtuvo una mayoría de votos y salvo algunos matices, que se mantienen en la actual Constitución, referentes a la conformación del estado del Valle de México, luego de la salida de los poderes federales (CPEUM, art. 44), no se presentaron mayores modificaciones.

Esta decisión, como se adelantó, respondió a una necesidad formal del modelo federal adoptado por los constituyentes, y a una necesidad factual, de centralización de poder en pleno proceso de consolidación del Estado mexicano. El modelo de referencia provino de los Estados Unidos de América. En éste se privilegiaba la división de poderes, la asignación de competencias entre federación, entidades y municipios, un régimen presidencialista y un territorio bajo la tutela exclusiva del Ejecutivo federal.

Así, con la experiencia norteamericana de fondo, el modelo federalista mexicano también demandó un territorio para asiento de los poderes federales, no obstante, entre el territorio de una y otra formación había una distancia insalvable. El Distrito Federal absorbió territorialmente el municipio de la Ciudad de México y el conjunto de municipalidades en un radio de dos leguas (McGowan, 1991); en este sentido, se levantó sobre un territorio con historia, el de mayor presencia política y económica entre un conjunto de regiones del naciente país, nada que ver con el Distrito Federal norteamericano, creado a partir de las cesiones territoriales efectuadas por los Estados de Virginia y Maryland, semidesierto hasta su designación como territorio federal. Difícilmente pudo ser de otra manera. El federalismo norteamericano se había producido en la convergencia de sociedades asentadas en territorios donde prevalecía un desarrollo económico y social marcadamente autónomo. En estas circunstancias, las representaciones territoriales habrían decidido dotarse de un centro político hegemónico y una unidad política mayor. Un modelo centripeto y multipolar opuesto al centrífugo y unipolar que caracteriza el caso mexicano.

Como bien dice Zepeda (1992: 498-499):

En México la formación de regiones es producto de la historia nacional y no al revés [...] porque el centro político nació antes que su territorio [...] acá la ciudad de México preexiste a su territorio: la manera en que lo articula y la precisión de sus límites será un proceso largo pero su centralidad fue indisputada [...] la de México es la historia destilada de los procesos que simultáneamente forman a la nación, al Estado y a las regiones.

III.2.2. El condicionante factual: el centralismo

En el país originalmente no existieron sociedades con un desarrollo autónomo que pretendieran conformar una entidad mayor. La preeminencia era de la ciudad y sobre sus ventajas habría de constituirse el sustento de la nación. Por orden de relevancia estaba el argumento político.

Desde el Imperio Azteca, el centro político de una extensa región se había levantado en el territorio de la Ciudad de México. Durante la dominación española la ciudad experimentaría cambios internos en su estructura, nuevos edificios y una nueva traza, para la protección de los nuevos gobernantes, dieron una imagen distinta a la ciudad, sin embargo, sobre la misma se mantendría el control de aquellas localidades dominadas por los aztecas y más aún, se ampliaría el territorio de posesión española¹⁰. Con este antecedente, «todo cambio en la residencia de la capital resultaba una invitación a la disolución del equilibrio político» (McGowan, 1991).

No podía ser diferente, un siglo antes a la conquista el territorio de la ciudad había sido el centro urbano de la cuenca de México, que actuaba como unidad regional integrada (Lombardo, 1988). La dominación española se había valido de este conocimiento para mantener el dominio y el usufructo hacia otros poblados de la región y fuera de ésta. Las razones políticas se imbricaban con las económicas, también determinantes en el mantenimiento del Distrito Federal en la Ciudad de México. El mayor comercio de las principales regiones del país era con la ciudad y de los impuestos a este intercambio, junto con los créditos privados proporcionados por la nobleza y los comerciantes más ricos asentados en la ciudad, habrían de provenir los mayores recursos para el incipiente Estado, estos ingresos difícilmente podrían menospreciarse.

Por otra parte, estaban las razones territorial-militares, que pasaban por la localización estratégica de la ciudad en relación a los principales estados y ciudades de la República, el equipamiento e infraestructura de la ciudad: edificios, caminos y comunicaciones. La suerte política estaba ligada indisolublemente a la propia seguridad, la ciudad era el principal centro de operaciones y la mayor plaza militar, por lo que resultaba peligroso abandonar todos los recursos acumulados por años. Tal y como sostiene Hernández (1996), el Distrito Federal

[...] fue inventado por un sistema de gobierno federal que requería de la fijación de límites precisos, determinantes en la conformación de las entidades como personas jurídicas, con derecho de soberanía sobre la extensión de su territorio [...] a lo largo de la historia, esto resultó una paradoja, pues el D.F. se convirtió en la forma más representativa de un espacio sujeto al poder central [...].

De esta manera, la Ciudad de México se mantuvo como el centro político, económico y militar de la incipiente nación, en su territorio y en el de otros municipios se asentó el Distrito Federal. Por el centralismo político y económico que marcó a la ciudad de México, la ciudadanía política asumía un perfil *sui generis*, perfectamente identificable en los derechos políticos cercenados de los habitantes de la ciudad capital.

10. Ver E. O'GORMAN (1978: 792 y ss.).

No sería, empero, sino hasta finalizar la década de 1930 cuando, por el ejercicio y la práctica misma del poder, se definiría una ciudadanía plenamente incompleta como estatus para los «capitalinos». El ejercicio de la ciudadanía política quedaría agotado en el sufragio para elegir la representación federal, ejecutiva y legislativa, la selección de las autoridades locales estaría al libre albedrío de la figura presidencial.

III.2.3. El condicionante factual: el presidencialismo

La Revolución Mexicana resultó del levantamiento de las regiones; en éstas se habían gestado distintos movimientos, algunos de ellos con amplia base social. Si bien el constituyente y los resolutivos de 1917 representaron un primer consenso de los grupos revolucionarios, para quien detentaba el poder del Estado, para el ejercicio del gobierno, no resultaba suficiente, era menester encauzar el ímpetu de estos grupos a una dinámica que diera gobernabilidad al país.

El objetivo pasó por la despolitización de los escenarios regionales, acentuada conforme los conflictos locales fueron canalizados hacia instancias federales. Siguiendo a Martínez (2001: 20-21):

El poder central eliminó a los cacicazgos regionales más peligrosos [...] a la vez que mantenía alianzas con aquellos que aceptaban el dominio del centro en tanto les otorgaba márgenes de cierta autonomía, hasta finalizar con los feudos políticos regionales y refuncionalizar sus estructuras sociales y de poder con los requerimientos del gobierno central en plena fase de institucionalización.

De esta manera, por vía de la negociación con élites regionales, por movilización popular, por sindicatos con fuerte presencia en las entidades esos escenarios fueron despolitizados, en consecuencia fortalecido el poder central, específicamente el de la figura presidencial. Dentro de este proceso tocó el turno al Distrito Federal.

El actual territorio del Distrito Federal tenía sus municipalidades, en cada una de ellas el gobierno fue ejercido por ayuntamientos, que durante el siglo XIX verían disminuidas sus atribuciones, reducidas completamente durante los gobiernos conservadores y suprimidas en el año 1928, a propuesta del entonces candidato a la presidencia, Álvaro Obregón¹¹. La desaparición de los ayuntamientos, algunos erigidos desde 1521, se justificó por la mala gestión que éstos realizaban en la prestación de servicios que tenían encomendados. Era necesario «organizar la administración del D.F. de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todas las órdenes del servicio público». No obstante, para Ziccardi (1993), su desaparición también respondió a cuestiones políticas: «[...] tenía otro principal destinatario: los laboristas, a quienes pretendía restarles el poder que tenían en algunos ayuntamiento del D.F., en particular en el ayuntamiento de la Ciudad de México, el cual controlaban desde 1925».

La aprobación de la iniciativa obregonista por la cual habrían de suprimirse los ayuntamientos de la capital fue una pieza más en el proceso de fortalecimiento del Estado y fundamentalmente de la figura clave del sistema político, la presidencia, a

11. Ver A. ZICCARDI (1993: 1).

quien el control pleno sobre el territorio de la capital facilitaría el ejercicio efectivo del poder político a escala nacional.

La consolidación de un presidencialismo pasaba por la eliminación de todo obstáculo para la figura unipersonal; la oposición en los ayuntamientos era uno de éstos y su desaparición respondía a necesidades políticas. La razón era de imagen, del escenario proyectado a todo el país. En el proceso de despolitización de las regiones, la capital mantendría la centralidad de la política, aquí se definían los derroteros del país, la nota política del día. La ciudad-presidencia reflejaba la falta de oposición, el poder ilimitado de la figura central del poder político. Sobre esta imagen de omnipotencia se sostendría el sistema presidencial, sin figura que le disputara o acotara sus facultades y el ejercicio discrecional del poder que le caracterizaba.

La capital también coincidía con la imagen del país, era la ciudad-nación, que construía y reconstruía su majestuosidad y la de la patria por el poder de la presidencia, por su benevolencia. La Ciudad de México y las demás municipalidades asentadas en el Distrito Federal se ajustaban así, no sólo a las formalidades requeridas por el perfil de República Federal que adopta el país, un asiento de los poderes de la Unión, por igual asumía el guión como territorio de un poder unipersonal, consolidado para la década de 1940, sin limitante alguno, acompañado de un partido de Estado y un conjunto de prácticas corporativas y clientelares.

Las instituciones y prácticas de gobierno desarrolladas en el territorio actual de la ciudad estarían acordes a un sistema político, cuyo eje sería una figura central fuerte, representada en el regente, un conjunto de arreglos a través de la representación de las masas trabajadoras con organismos estatales y una maquinaria electoral mediante la cual, sexenalmente, se buscaba legitimar el régimen.

Así, el perfil de la ciudadanía en la Ciudad de México se producía en función tanto de la formalidad del Estado Federal, como de la necesidad de fortalecimiento de un régimen político, atravesado por un centralismo a ultranza y levantado sobre una figura principal.

Sin embargo, para el ejercicio efectivo de gobierno, tanto legal como legítimo¹² dentro de este territorio, más allá del marco normativo general del Distrito Federal y de esa imagen de omnipresencia que se irradiaba desde este centro hacia las regiones, fue necesario modificar el aparato político administrativo de la entidad, relacionado a la producción, gestión y prestación de servicios públicos y, más importante, por el vacío de legitimidad en la representación de gobierno, ensayar formas de representatividad y de construcción de consensos políticos distantes a las señaladas en la Constitución para el resto de las entidades de la República.

12. «La legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador), cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza... de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta sus derechos y la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito... la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer, la legalidad es garantía de su derecho de no ser oprimido», N. BOBBIO (1985: 30).

Por supuesto, en un ambiente de derechos políticos limitados, acotada la libertad de expresión, de asociación y de elección, las formas de representación y de construcción de consensos terminaron definiendo un ejercicio de la ciudadanía singular, que favorecería la continuación de formas de participación ciudadana apegadas a prácticas corporativas y clientelares.

III.3. El ejercicio de la ciudadanía

En el ámbito administrativo, meses después de la desaparición de los ayuntamientos, se promulgó la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales. La responsabilidad de la ciudad que recaía en el presidente de la República, se tradujo en la creación del Departamento del Distrito Federal, con trece delegaciones, presidido por un jefe designado por el mismo presidente, que asumiría las funciones de los ayuntamientos y del gobierno de la entidad; las delegaciones se encomendarían a delegados, a cuyo cargo quedaban los servicios públicos locales¹³.

A lo largo de la década de 1960, se sucedieron varias reformas. Las más relevantes, más por su impacto en el ámbito de la representación política que en la esfera administrativa, en 1941 y 1971, por las cuales se modificaron las estructuras burocráticas centrales, la división interna por delegaciones del territorio federal, los mecanismos de integración y la composición de los Consejos Consultivos. Con un interés implícito en la consolidación de mecanismos de representatividad que legitimaran y permitieran la construcción de consensos favorables a la autoridad política, la primera ley orgánica estableció la figura del Consejo Consultivo –el instrumento más próximo a una representación política por el cual se ampliaba el ejercicio de la ciudadanía–.

La integración del Consejo Consultivo reflejaba parcialmente la composición gremial de las organizaciones en la Ciudad de México, pero mostraba perfectamente a los grupos organizados de la sociedad con mayor peso político y que en razón de este último ampliaban su ejercicio de ciudadanía. La representación con la que se consensuaba era la de las corporaciones con sus intereses sectoriales específicos. Las necesidades se complementaban. La de los gobiernos de la ciudad, por mantener canales de representación y construir consensos, y la de los propios gremios, atentos a los llamados con el propósito de arropar sus intereses bajo cobijo y promoción de esos gobiernos.

Los primeros Consejos Consultivos se integraron por representantes sectoriales provenientes desde las cámaras de comercio hasta las asociaciones de madres de familia, pasando por agrupaciones profesionales, campesinos, entre otras (Incháustegui, 1996: 259). El Consejo representaba, para 1930, a una población alrededor de un millón dos mil habitantes, 85% de ella residente en la parte original de la Ciudad de México. Cuatro décadas después, hacia 1970, la población del Distrito Federal había crecido a más de seis millones, mientras la correspondiente a la Ciudad de México se había duplicado, aunque entonces sólo representaba el 42% de la población total (INEGI, 1993: 13). Por

13. Ver A. VICENCIO (1993: 144) y A. ZICCARDI (1993: 3).

supuesto, el mecanismo de representación corporativo se hallaba rebasado, la manera como se integraba el Consejo Consultivo no podía mantenerse.

En el año 1971, la ley orgánica fue reformada, la composición del Consejo habría de modificarse sustancialmente reduciendo la importancia de la representación sectorial frente a la territorial. La representación sería elegida desde las manzanas, jefes de manzana, pasando por las colonias, asociaciones de residentes, delegaciones, juntas de vecinos y concluiría en el Consejo Consultivo, a nivel Distrito Federal¹⁴.

El objetivo fue redimensionar el consejo para que éste se mantuviera como un mecanismo de representación efectiva, por el cual se recogiera la demanda desde el nivel de manzana y, a su vez, desde el Consejo Consultivo se vertieran las propuestas de gobierno, con lo cual los mecanismos de integración del Consejo terminaron siendo apéndices del Departamento del Distrito Federal (DDF) y sus delegaciones políticas.

El ejercicio de la ciudadanía adoptó formas bizarras, «hasta el nivel de manzana» a cambio de escatimar los derechos constitutivos de una ciudadanía formal plena. En la manera como se pensaron los Consejos Consultivos se mantenía la necesidad del lado gubernamental por establecer canales de representación y de construcción de consensos efectivos, aunque por las dimensiones de la ciudad, en territorio habitado y en número de habitantes, de inicio resultaba insuficiente.

Por supuesto, al igual que los Consejos de composición predominantemente sectorial, en éstos se mantuvo arraigada la práctica corriente de la gestión de intereses particulares y/o sectoriales, pues a pesar de su composición de base territorial, estos Consejos no lograron o quizá no se propusieron integrar una demanda articulada a partir de necesidades locales.

Dadas las condiciones en el marco jurídico político del Distrito Federal, ambos mecanismos persiguieron la legitimación de un régimen antidemocrático, ante la insuficiencia de medios formales para alcanzar consensos y descartada la ciudadanía política de un régimen democrático, en las dos etapas del Consejo Consultivo, se recurrió a un conjunto de prácticas específicas clientelares, ampliamente utilizadas en la reproducción del sistema, caracterizadas en favores, beneficios otorgados y en servicios subsidiados.

De la mano de esas prácticas clientelares, incluso más allá del aparato administrativo que encarnaba el Departamento del Distrito Federal (DDF), estuvo un ejercicio corporativo permanente y distintivo de la política pública. En el territorio del Distrito Federal coincidía la actividad del DDF con la de otras instancias del gobierno federal, pero también con representaciones sindicales, cuya injerencia en el territorio de la capital era amplia y que en conjunto disputaban el monopolio de la gestión, de la intermediación.

El ejercicio de la ciudadanía política, aun con estos «mecanismos de representación» quedaba supeditado a las condiciones de un régimen fundado en la relación entre cuasi-ciudadanos y Presidencia, representado en la entidad por el regente y los delegados. No obstante, las demandas de una población creciente, la diversificación de la

14. Ver L. ÁLVAREZ ENRÍQUEZ (1998: 111-112).

sociedad y de sus actores políticos terminaron saturando la capacidad de la estructura administrativa y volviendo obsoletos los mecanismos de representación, para una pequeña ciudad que había dejado de existir.

Para la década de 1980, revalorizada la importancia de los gobiernos locales, los movimientos sociales contribuirían a modificar un sistema político que en sus componentes principales comenzaba a ser rebasado. Lo característico de estos movimientos fue el perfil de sus exigencias, que superaron las solicitudes tradicionales de servicios y asumieron como eje articulador de sus demandas los derechos políticos de la ciudadanía, encabezados por el derecho al sufragio. Resultado de esto serán las modificaciones al conjunto de reglas electorales establecidas a modo para el partido de Estado. A mediados de la década, el nuevo marco legal para los partidos políticos y la confluencia de los movimientos sociales en éstos, además de abrir espacios en la legislación federal, producirían nuevas reformas legales que, en el ámbito local, confluirían en nuevas representaciones para los gobernados, como la Asamblea de Representantes.

La década de 1990 destacaría por la atribución legislativa a la Asamblea, por la creación de los consejeros ciudadanos y su reconversión en comités vecinales, por la atribución a la ciudadanía de sufragar por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y por la posibilidad a esa misma ciudadanía para votar por los Jefes Delegacionales.

Así, los movimientos sociales, que aparecieron desde la década de 1980 y que se prolongaron hasta la década de 1990 dieron pauta a la modificación de los mecanismos de representación y cubrieron el terreno para que la ciudadanía recuperara sus derechos políticos. El ejercicio de la ciudadanía se modificaría luego de abrirse la puerta a las elecciones de representantes políticos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y delegacional de la entidad.

El ejercicio de la ciudadanía, con todo y sus acotaciones, se ampliaría significativamente, por primera vez en la historia del Distrito Federal. Sus habitantes asumían la prerrogativa de sufragar por el Ejecutivo local al tiempo que se les vuelve a otorgar el derecho para elegir a la figura que asemeja la presidencia municipal: el Jefe Delegacional. Sin embargo, este ejercicio por el cual se accede a los derechos políticos, sería insuficiente para producir una participación ciudadana, fuera de las prácticas corporativas y clientelares que caracterizarían la relación entre gobernantes y gobernados y que habrían de heredar en su proceder los partidos políticos.

IV. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el cumplimiento puntual de las formalidades señaladas en los preceptos normativos como prerrogativas y obligaciones, de la categoría de ciudadano, hay un ejercicio, por un lado, de la ciudadanía y, por otro lado, de participación ciudadana, pero mientras el primero se agota en ese plano formal, la segunda sólo tiene ahí su punto de partida. Esto es, desde la perspectiva más estrecha, el ejercicio de la ciudadanía se realizaría por una doble vía, siempre en referencia a los procesos electorales, por los cuales se elige o se contiende por un cargo de representación popular, aquí sin lugar a dudas

habría también un ejercicio de participación ciudadana, pero ésta, aun teniendo el liberalismo como teoría de fondo, no puede acotarse en esa ciudadanía formal.

Si la ciudadanía es una condición jurídica predominantemente política, el ejercicio de la ciudadanía remite a la parte más formal de esta categoría, mientras que la participación ciudadana, si bien tiene en los preceptos jurídicos su base, su entendimiento sólo se logra en la comprensión del ejercicio factual de la política¹⁵. Como caracterización de un ejercicio que resulta de la relación entre gobernados y gobernantes, la participación ciudadana se entiende, en el nivel más inmediato, como el conjunto de acciones por los que los primeros intervienen en las decisiones de los segundos, es decir, por las cuales se toma parte en el ejercicio de gobierno.

Desde la perspectiva liberal, fundante de la modernidad occidental, son las actividades por las que individuos, constituidos en la esfera pública como ciudadanos, definen la acción estatal. Desde la perspectiva cívica, se trataría de las experiencias de intervención por las que ciudadanos, constituidos en comunidad, deliberan y colaboran en el ejercicio mismo de la autoridad política.

IV.1. Participación y ejercicio de la ciudadanía

De acuerdo a la normatividad de una República Federal, democrática y representativa, el ejercicio de la ciudadanía política se realiza por quienes ostentan la categoría de ciudadanos, quienes tienen, entre otras, la prerrogativa de elegir a sus representantes en los órganos Ejecutivo y Legislativo, en el orden federal, estatal y en el nivel municipal (CPEUM, arts. 40 y 35).

Como se ha revisado, en el plano formal, la ciudadanía política del Distrito Federal siempre estuvo acotada, por lo menos en referencia al marco normativo que ha regulado a las restantes entidades de la República. Desde la creación del Distrito Federal hasta el año de 1929 se ejerció un tipo de ciudadanía, la limitación de ésta fue la del derecho de sufragar o ser votado para el Ejecutivo y el Legislativo de la entidad.

Entre 1929 y hasta el año 1988, fecha en la que se elige la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el ejercicio de la ciudadanía tuvo sus márgenes más estrechos, pues a la incapacidad de postulación y elección de la autoridad política de la entidad se agregó la pérdida del gobierno municipal, el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía desapareció y fue sustituido por la figura del delegado. Posteriormente a las reformas que dieron sustento jurídico a la Asamblea de Representantes, 1986, y hasta el año 2000, el ejercicio de la ciudadanía se ampliaría gradualmente. La formación de un órgano, semejante a la figura del Poder Legislativo de las entidades de la

15. En este sentido, la participación ciudadana se constituye como un instrumento heurístico, por el cual se aprehende la parte más dinámica del vínculo entre autoridad política y miembros de la comunidad. Coincidiendo así con el enfoque sociológico desarrollado por B. TURNER (1993: 2), en relación con la ciudadanía, que la define como: «...el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad...».

República, quedó definido hasta 1994, con la integración de la Asamblea Legislativa. Esta extensión de derechos políticos continuaría en la elección del Jefe de Gobierno en 1997 y culminaría en julio de 2000, con la opción para los ciudadanos de la capital mexicana para elegir y/o ser elegido como Jefe Delegacional.

Ciertamente, el Distrito Federal tendría un estatus jurídico muy particular, marcadamente diferente al de otras entidades de la República, con un Legislativo subordinado al Congreso de la Unión, en la elaboración del Estatuto de Gobierno, equivalente a una Constitución local y en materia de deuda pública, así como un Ejecutivo acotado en el manejo pleno de la seguridad pública y la procuración de justicia. No obstante, en cuanto al ejercicio ciudadano la prerrogativa para ser elegido se abría a la ciudadanía del territorio federal y la elección para Ejecutivo, Legislativo y Gobierno Delegacional se apegaba a los principios de mayoría relativa y representación proporcional característicos de los procesos electorales federales y estatales.

Debe acotarse, como ya se mencionó, que el ejercicio de la ciudadanía entre 1929 y 1986 se completó con los procesos de selección del Consejo Consultivo del Distrito Federal, tanto en la fase de perfil sectorial como en la fase de integración territorial. Para la etapa que se inicia en 1986 dos figuras nuevas ampliarían la arena del ejercicio de la ciudadanía política, la de los consejeros ciudadanos, aprobada en 1995, y la de los comités vecinales, en 1998.

Así, por efecto de las modificaciones a la legislación establecida, el ejercicio de la ciudadanía se ampliaría y con ello el de la participación ciudadana. Sin embargo, la actividad que rodeó y confluó en la realización de los actos señalados formalmente como obligatorios (campañas políticas, elecciones, colegios electorales, entre otros) no sólo respondía a lo establecido normativamente, sino que atendía a una lógica más amplia, que resultaba de la relación entre organismos estatales y grupos organizados de la sociedad, fundante de un régimen político particular y de un ejercicio de participación ciudadana *sui generis*.

IV.2. Participación ciudadana, corporaciones y clientelas

Una ciudadanía acotada en sus derechos políticos difícilmente podría haber desarrollado una participación desinteresada y enfocada al interés de una ciudad como comunidad. Desaparecidos los ayuntamientos de la Ciudad de México y de las restantes municipalidades comprendidas en el territorio asignado al Distrito Federal, sus habitantes se quedaron sin una representación política propia.

La participación fue canalizada parcialmente por los Consejos Consultivos que se formaron al nivel de la entidad y al nivel de las delegaciones. En sus mejores años resultaron órganos controlados para legitimar las decisiones de los grupos políticos, pero al final quedaron como simples instancias decorativas. Su desgaste se debió a dos motivos. En primer lugar, a la capacidad de los distintos representantes sectoriales, que confluían en estos consejos, para gestionar sus intereses por otras vías, ya fuese el partido de Estado, el regente de la ciudad o las comisiones constituidas *ex profeso* para tratar

lo concerniente a la materia¹⁶. En segundo lugar, al crecimiento territorial y poblacional de la ciudad, que durante cinco décadas continuas fue determinante para transformar el perfil sectorial de los consejos por otro de corte territorial, y para su posterior desaparición.

Ese crecimiento poblacional se reflejó en una demanda aguda de vivienda. En torno a esta demanda se produjo una lista de necesidades más amplia; pues cuando no se contó con los medios económicos para acceder a ella o con una cobertura sólida que proporcionara un esquema de seguridad social, y ésta fue la situación más extendida, esa demanda se atendió de múltiples maneras. Se construían cuartos de viviendas en terrenos no permitidos, propios (zonas ejidales) o ajenos (la práctica que se desarrolló fue la invasión a terrenos propiedad de la federación, de particulares y también tierras ejidales), se habitaban y por su calidad de «irregulares» se solicitaba su «regularización»: tenencia de la tierra. También se compraban lotes, en más de una ocasión fraccionados ilegalmente e incluso se adquirían viviendas ya construidas, pero también ilegales o bien legales pero en cualquier caso sin servicios de agua, electricidad y transporte. Primordialmente, fue para estas demandas que grupos locales organizados buscaron interferir en las decisiones de gobierno. No fue una participación desprovista de fines específicos, consciente de las necesidades de la ciudad como un todo.

En torno a la gestión de estas necesidades se desarrollaron las prácticas corporativas y clientelares, que en el ámbito territorial sostuvieron al Estado mexicano y al sistema político durante la mayor parte del siglo xx. Las gestiones de esas demandas fueron mediadas y condicionadas y en torno a ellas operó todo un sistema corporativo y de clientelas políticas, que con el paso del tiempo se reflejaría en una estructura urbana desordenada del territorio de la ciudad.

El camino de la gestión y atención de la demanda pasó por el partido de Estado y su representación corporativa, que por sus «buenas acciones» fomentó clientelas electorales. Los mecanismos desarrollados para la relación entre quienes ocuparon los cargos de gobierno o cargos determinantes en la definición de los asuntos públicos y los actores gobernados pasaban irremediamente por el partido de Estado; cada una de las demandas de esa «ciudadanía» fue atendida de manera clientelar, atendida a favores y tiempos políticos.

En las colonias se desarrollaron liderazgos que fueron absorbidos por instancias del entonces partido hegemónico, o bien representaciones sindicales que mediaban entre el Estado y sus trabajadores. A través de ellos se condicionó la atención de las demandas al apoyo político, ya fuese para el gobierno o bien para el partido. La atención de las demandas era el estereotipo fiel de la generosidad presidencial hacia sus súbditos. La categoría de ciudadanía se limitaba a un ejercicio sumiso ante la autoridad representada por una regencia acompañada de sus delegados.

Así, la Administración pública, la provisión de servicios, las reglamentaciones, los procesos de toma de decisiones traspasaron su dimensión técnico administrativa para incorporarse en su totalidad a la esfera política, «configurando un campo de intercambio

16. Ver T. INCHÁUSTEGUI ROMERO (1996: 261).

político poco flexible y con espacios sumamente estrechos para la construcción del interés público»¹⁷.

Los gobernados se enfrentaron a una Administración que les era ajena, no sólo porque la actuación de ésta obviaba considerarlos, sino porque su acción para aquéllos pasaba por un acto de buena voluntad y no como obligación frente a quienes los designaban.

La preocupación por los asuntos del Estado, el interés por una participación auténtica, además de no motivarse por la falta de un ayuntamiento y sus figuras políticas responsables, se perdía por cuanto toda demanda legítima quedaba atrapada en la red de intereses derivados de esas prácticas corporativas y clientelares. La participación sólo podía atravesar por un partido político y un sistema corporativo compuesto de sindicatos cuya reverencia a la figura presidencial les hacía asistentes de un rey cuya posición resultaba inobjetable, en este ambiente se crearon súbditos antes que ciudadanos.

Entonces, no resulta extraño que la intervención en asuntos públicos, por parte de entidades organizadas ajenas directamente al gobierno, estuviera marcada, en todo momento, por la búsqueda del beneficio particular o sectorial. A fin de cuentas, fue en el proceso de construcción del Estado mexicano y de consolidación del sistema político que se forjó la participación ciudadana, adaptada al perfil que asumió la ciudad, en su estatuto jurídico político y en el aparato político administrativo que *de facto* le gobernó.

IV.3. Participación ciudadana y partidos políticos

La participación realizada por fuera del partido de Estado, reflejada en las manifestaciones y acciones organizadas durante la década de 1980 y el primero de los lustros de 1990, se caracterizó por la articulación de demandas, cuyo interés estuvo en la ciudad como totalidad. Esta participación cristalizó en política y obra pública que en el mediano plazo se reflejó en el territorio de la ciudad. Como consecuencia de esa participación también se construyeron nuevos escenarios políticos, sostenidos en instituciones públicas con mayor representatividad, cuyo antecedente se hallaba directa o indirectamente en procesos electorales. Por supuesto, fueron integrantes de esas mismas organizaciones quienes procuraron ocupar los espacios que se abrían en las nuevas instituciones públicas. Un número significativo de organizaciones y dirigentes de los mismos desviaron su atención hacia la competencia partidista, que entonces se inauguraba para la ciudad, concentrando su capacidad organizativa en tareas de proselitismo electoral, principalmente, para los partidos políticos opositores.

El estancamiento de la participación derivaría de esto último, aquella movilización e interés por el conjunto de la esfera pública, quedaría atrapado en los partidos políticos, en los nuevos espacios de representación y en los puestos públicos abiertos

17. *Ibid.*: 255.

luego de los resultados electorales adversos a los miembros del todavía partido oficial (PRI)¹⁸.

Para mediados de la década de 1990, la energía que había impulsado los cambios político administrativos en la Ciudad de México se hallaba agotada y los restos de aquella se dedicaban a procesos electorales «ciudadanos» o partidistas, donde puntualmente se reproducían cada una de las prácticas clientelares y corporativas características de las décadas anteriores. El mercado político con patrones, clientes, favores, recursos y formas de intercambio, que parecería haber correspondido exclusivamente a la lógica política del partido oficial, fue asimilado en los procesos electorales de los partidos de oposición y por los mismos ciudadanos en procesos electorales «no partidistas». Dirigentes y organizaciones quedaron atrapados en una lógica orientada por la rentabilidad electoral.

La nueva participación no logró transformar las prácticas políticas de antaño, sustituir las por un ejercicio que contribuyera a construir una ciudadanía de perfil más cívico, alejado del perfil de ciudadanía procedimental con el que se considera a los votantes en periodos electorales. Por el contrario, las prácticas definatorias del partido de Estado se repitieron, el clientelismo se mantuvo como moneda corriente para la obtención del voto y los partidos mismos, con su práctica y su discurso, fueron induciendo a la ciudadanía a una participación restringida al ejercicio del sufragio. El ejercicio de la ciudadanía quedó circunscrito a periodos electorales; posteriormente, el ciudadano aparece sin capacidad deliberativa, queda como simple espectador, en una democracia reducida a un conjunto de formas procedimentales delegatorias de toda soberanía.

En el segundo de los lustros de la década de 1990, un par de reformas legales en el marco jurídico normativo de la ciudad resultaron en dos leyes de participación ciudadana diferentes. La primera, aprobada en 1995, tendría como figura central a los consejeros ciudadanos; la segunda, aprobada tres años después, a los comités vecinales y un decálogo de instrumentos que irían desde la iniciativa popular hasta el referéndum y con la salvedad de las audiencias y los recorridos públicos, sin arraigo alguno en la población.

Empero, en este escenario dominado por los partidos políticos, los mismos procesos de elección de representantes vecinales, órganos «ciudadanos», se apegaron a necesidades de los partidos políticos antes que a proyectos necesarios para el desarrollo de un ambiente óptimo para la ciudadanía, lo anterior sin considerar que en ninguno de los dos casos sufragó más del 5% del electorado de la Ciudad de México¹⁹.

Los mismos «titulares ciudadanos», consejeros o integrantes del comité, sea por un marco normativo insuficiente o sea por una práctica política recurrente, terminaron

18. Desde la elección presidencial de 1988, el Partido Revolucionario Institucional inició una caída en su preferencia electoral en la Ciudad de México, que se reflejaría en la pérdida de espacios de representación popular y cuyos hitos serían la derrota de su candidato para Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 y su caída hasta el tercer lugar de preferencia de los votantes, en el año 2003.

19. A las elecciones de 1995 acudieron 902.000 electores, en julio de 1999 sólo asistieron 575.000.

fungiendo como apéndices del aparato administrativo delegacional y en los casos de mayor «autonomía» su actividad quedó circunscrita a la gestión de las demandas de colonos, vía de acumulación del capital político necesario para contender por un cargo de representación popular.

De lo anterior se infiere que instituciones y leyes pueden estar *ad hoc* a los planteamientos democráticos que justifican el ejercicio de la ciudadanía, sin embargo las prácticas pertenecen a una forma de gobierno muy distinta al que se persigue y el propio ciudadano, limitado a elector, difícilmente podría por sí mismo desarrollar en el corto tiempo una práctica apegada a los valores cívicos. Las condiciones para desarrollar una vida democrática y una participación ciudadana ideal sólo existen parcialmente y se obstaculizan cuando los partidos políticos, instituciones claves en el desarrollo de la democracia, dejan de velar por el fomento de la participación de la ciudadanía más allá del voto, cuando la actividad gubernamental recurre, acompasadamente con el partido de donde deriva, a prácticas asistenciales que no fortalecen los criterios para la deliberación de la ciudadanía y sólo fomentan una clientela electoral.

Peor aun, cuando «[...] los partidos han creado los mecanismos legales para impedir que el ciudadano participe [...] en la Constitución vigente... son anteriores al individuo y los derechos de estas agrupaciones han sido puestos por encima de los derechos ciudadanos [...]» (Marván, 1999: 158-159).

Como en muchos lugares de México, la representación de la ciudadanía en el Distrito Federal, ante las instancias del Estado, se mantiene como compromiso pendiente. Desde esta perspectiva, aún hace falta construir la ciudadanía y en esa tarea juegan un papel muy importante los gobiernos del país, más allá del que se asume en los discursos y planes de trabajo, pues no se puede dejar el desarrollo de la participación ciudadana a sujetos y actores sociales cuya referencia de acción se mantiene en el ejercicio corporativo, clientelar y patrimonialista de los bienes del gobierno.

V. CONCLUSIONES

V.1. Participación ciudadana y ciudadanía

Sin lugar a dudas, el ejercicio de participación ciudadana se encuentra en función del perfil de ciudadanía que se ha desarrollado en el territorio. La ciudadanía como condición jurídica, predominantemente política, se establece, en un primer momento, como marco de referencia formal para la participación ciudadana y, en un segundo momento, en la dinámica que se produce por el vínculo entre organismos del Estado y miembros de la sociedad gobernada, como parámetro constitutivo del ejercicio efectivo de la participación.

En este sentido, la participación ciudadana no sólo reflejaría un ejercicio de la ciudadanía en su dimensión formal-normativa, más allá, reflejaría una ciudadanía en su dimensión estrictamente política, un ejercicio ciudadano que se constituye en la dinámica propia del régimen político. Concibiendo régimen político en su acepción más

simple, como conjunto de instituciones regulatorias de la lucha y el ejercicio del poder y como valores que alientan la vida de esas instituciones²⁰, evidentemente algún tipo de ciudadanía y de participación se habría desarrollado en el país.

Independientemente de los modelos de ciudadanía en el imaginario político occidental, se desarrollaron vínculos entre quienes ejercieron el gobierno y quienes lo enfrentaron, un cierto tipo de ciudadanía y otro de intervención social encauzada a interferir en las decisiones públicas. Es decir, no se niega la existencia de la ciudadanía como tampoco la de participación ciudadana, aunque en ambos casos, en relación con los tipos idealizados de su ejercicio, resulta apropiado adjetivarlas como «acotadas».

Por lo anterior, la participación ciudadana que se piense impulsar, independientemente del modelo de referencia que se toma, sea el liberal o sea el cívico, deberá considerar inicialmente los marcos jurídicos de esa relación compleja y principalmente los condicionantes heredados del régimen político al estatuto ciudadano. En este sentido, en primer lugar, debe reconocerse la contradicción que resulta de pensar una participación ciudadana, de ascendencia cívica pero con base en una normatividad liberal. El marco jurídico de la ciudadanía fue forjado en referencia al ideal liberal, por el cual se piensa a los ciudadanos como átomos de una sociedad. Sin embargo, la aparente contradicción con el ideal cívico se diluye en la realidad de esos individuos, adscritos siempre a otras formas de organización social colectiva: familia, grupos de trabajo, de escuela, corporaciones, congregaciones, entre otros.

En segundo lugar, también se requiere tener en cuenta el régimen político y sus creaciones, corporaciones, clientelas, intermediaciones, configuraciones sociales en la práctica política de la ciudadanía tan permanentes como imborrables para querer pasar sobre ellos. En la mayoría de casos, sobre estas prácticas debe procurarse un tipo de participación ciudadana que compita con esas formulas que, guste o no, han probado su efectividad.

La participación ciudadanía aparece entonces como un acto de planeación y ejecución que requiere de mucha atención, la modificación de leyes sin considerar la complejidad de los entramados políticos responderá a necesidades de la oferta electoral, pero no a un interés auténtico de su promoción. En este sentido, para que la participación ciudadana sea efectiva, «[...] deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas [...]» (Ziccardi, 1998: 32-33).

V.2. *La necesidad de la participación ciudadana*

Más allá de una búsqueda de promoción de la participación ciudadana para «construir ciudadanos» se encuentran otros fundamentos más inmediatos en el desarrollo de nuestras sociedades. Borja y Castells (1997) han señalado que el proceso de

20. Ver J. LEAL (1991: 51).

globalización ha dejado al Estado Nación imposibilitado de controlar el proceso económico que, hasta mediados de la década de 1980, pudo realizar dentro de sus fronteras, y que a partir de entonces fluctuó entre las principales empresas transnacionales y una gran cantidad de actores económicos en distintos lugares del mundo. Este mismo proceso de globalización exige el reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas, tareas ambas también distantes de los recursos y las capacidades de los Estados Naciones. La responsabilidad recae en los gobiernos locales, esto es, la tarea de gestionar un territorio para hacerlo compatible a la dinámica globalizadora, por supuesto, siempre en los mejores términos para la población que se gobierna. La dinámica globalizadora demanda competitividad económica, conectividad y flexibilidad de los territorios locales, pero no a costa de la población que la habita, sino por el contrario, de su fortalecimiento. Estas condiciones se entienden de la mano de una doble articulación, sociedad-economía y tecnología-cultura.

Se necesitan sociedades locales de la mano de un gobierno que pueda generar las bases de productividad y competitividad económica, que pueda generar una integración sociocultural y al mismo tiempo que cuente con la representatividad necesaria y con la participación de la ciudadanía. En palabras de Friedmann (1998), un lugar donde esté garantizado el derecho al florecimiento humano.

La empresa dejada a los gobiernos locales no es menor. Una mirada más próxima a las responsabilidades que deben atender nos muestra que la lista de tareas que hasta antes de mediados de la década de 1980 tuvieron se ha rebasado. Es decir, estos gobiernos dejan el «papel meramente operativo, para asumir además una agenda pública local más compleja, que tiene que ver con nuevos roles de políticas públicas y nuevos estilos de gobierno local relacional» (Brugué y Gomá, 1998), donde la participación ciudadana tiene un lugar preponderante.

Entonces, la participación ciudadana desempeña una tarea eje en la actividad de los gobiernos locales, desafortunadamente falta por construir la ciudadanía. Considerando que la promoción se realiza desde la esfera local, parecería más conveniente que los instrumentos de participación tuvieran como referente el modelo cívico de raíz clásica griega. No obstante, sin desconocer su importancia, parecería que los mecanismos de participación desarrollados en el país parten del entendimiento de una ciudadanía constituida por individuos y en función exclusiva a los organismos estatales.

Los mecanismos de participación desarrollados todavía necesitan pasar por el tamiz de las necesidades específicas de los gobiernos locales, incorporar más allá de los instrumentos de participación directa, que parten de una ciudadanía ya construida, otras herramientas por las cuales se construya una ciudadanía fundada en el interés colectivo. Llamar a la participación ciudadana, sin tomar en cuenta la falta de sus actores principales, reproduce la práctica improductiva, la más de las veces deliberada, de colocar la carreta frente a los bueyes. Las limitantes de la ciudadanía, la cual antecede a la participación, debe considerarse en el diseño de las políticas públicas, máxime si se desea enfrentar favorablemente el reto de gestionar el proceso de globalización a favor de las poblaciones locales de hacer un buen gobierno, actividad que no depende de color partidario alguno, sino del compromiso con la ciudadanía que se gobierna.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, 1996, n.º 3, pp. 3-37.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. Evolución del gobierno del Distrito Federal y El desarrollo de la sociedad civil: la participación organizada de la sociedad. En *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, 1998, pp. 87-117 y 139-163 (Biblioteca de las entidades federativas).
- BEJAR, Helena. *El corazón de la república: avatares de la virtud política*. México: Paidós, 2000.
- BOBBIO, Norberto. El poder y el derecho. En BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México: Grijalbo, 1985, pp. 19-36.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Políticas urbanas en la globalización. En BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades*. España: Taurus, 1997, pp. 183-234.
- BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. En BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998, pp. 25-35.
- Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF). México: IFE, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Prólogo, revisión y comentarios de Miguel Borrell Navarro). México: Porrúa, 1998.
- DUHAU, Emilio. El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas. En SCHTEINGART, Martha. *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: Colmex-Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1997, pp. 61-91.
- Estatuto de Gobierno (EGDF) y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)*. 18ª edición. México: Porrúa, 2000.
- FRIEDMANN, John. El bien común: evaluando las ciudades. *Revista Interamericana*, 1998, vol. xxx, n.º 117-118, enero-junio.
- HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina. Los límites territoriales del Distrito Federal. 1824-1898. En BLÁZQUEZ, Carmen et al. *Población y estructura urbana en México, siglos XVIII y XIX*. México: Instituto Mora, 1996, pp. 321-336.
- INCHÁUSTEGUI ROMERO, Teresa. Distrito Federal. En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA, Jorge. *La República Mexicana, Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. 1 (La Democracia en México). México: La Jornada Ediciones/CIH-UNAM, 1996, pp. 251-309.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Cuauhtémoc, D.F. Cuaderno Estadístico Delegacional*. México: INEGI, 1993.
- LAROUSSE. *Diccionario enciclopédico*. México: Larousse, 1999.
- LEAL, Juan. *Del Estado liberal al Estado interventor en México*. México: El Caballito, 1991.
- LIRA, Andrés. Introducción; El ayuntamiento Republicano; El Distrito Federal. En CALVILLO, Manuel. *La República Federal. Gestación y Nacimiento*. Estado de México: Editorial Novaro, 1974, pp. 1-69.
- LOMBARDO, Sonia. México-Tenochtitlan en 1519. En GARZA, Gustavo. *Atlas del Distrito Federal*. México: El Colegio de México, Departamento del Distrito Federal, 1988.
- MARSHALL, Thomas. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MARVÁN LABORDE, María. Constitución y legitimidad. *Metapolítica*, 1999, vol. 4, n.º 15, pp. 150-163.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. *Los sentimientos de la región*. México: INEHRM/OCÉANO, 2001.

- MCGOWAN, Gerald. Introducción; La creación del Distrito Federal de dos leguas. En MCGOWAN, Gerald. *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital*. México: El Colegio Mexiquense, 1991, pp. 11-45.
- O'GORMAN, Edmundo. Reflexiones sobre la distribución urbana colonial de la ciudad de México. *Boletín del Archivo General de la Nación*, 1938, t. IX, n.º 4, oct.-dic., pp. 787-815.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (SPP). Reflexiones sobre la Planeación en México. En *Antología de la planeación en México. 1917-1985*, 1986, vol. 1, pp. 14-134.
- SABATO, Hilda. *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: El Colegio de México, 1999 (Sección de obras de historia, serie Estudios/Fideicomiso Historia de las Américas).
- TURNER, Bryan. Contemporary problems in the theory of citizenship. En TURNER, Bryan. *Citizenship and social theory*. Londres: Sage Publications, 1993.
- VICENCIO TOVAR, Abel. Derecho y legislación electoral: el caso del Distrito Federal. En PORRUA, Miguel Ángel. *Derecho y legislación electoral*. México: CIICH, 1993, pp. 81-108.
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge. La nación contra las regiones. En NORIEGA, Elio. *El nacionalismo en México*. México: El Colegio de Michoacán, 1992, pp. 497-584.
- ZICCARDI, Alicia. 1928. Un año difícil para el país y su capital. *La Jornada*, 1993, 18 de junio.
— *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: IIS/M.A. Porrúa, 1998.