

Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México*

Alcances y desafíos

Por Lucía Álvarez Enríquez**

* Artículo recibido en mayo de 2008.

Artículo aprobado en octubre de 2008.

** Investigadora titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Unam.

Introducción¹

En las últimas décadas se ha observado un interesante proceso de desarrollo político en Ciudad de México, caracterizado por importantes cambios en la relación Gobierno-sociedad. Ese proceso ha avanzado simultáneamente por tres caminos paralelos –la transformación de la estructura gubernamental, la apertura y consolidación del sistema de partidos y el desarrollo de la sociedad civil–, y dado lugar a la articulación de un nuevo esquema de relación entre Gobierno, sistema de partidos y sociedad civil. Uno de los aspectos relevantes del cambio, que involucra a los tres ámbitos, ha sido la apertura de nuevos espacios de participación social y ciudadana y, más genéricamente, la creación de un espacio público político, de raigambre no estatal, inédito en la vida política local.

La construcción de tal espacio se vincula de manera directa con una apertura institucional (reforma política local) y con el fortalecimiento del sistema de representación, pero también con el desarrollo y la presencia de los actores de la sociedad civil, cuyas acciones han ampliado el espacio público y trascendi-

¹ Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto de investigación *Pueblos Originarios, democracia, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México*, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), de México.

do los límites de la institución tradicionalmente identificada con la actividad pública (el Estado). El ensanche de ese espacio hacia lo público no estatal y el acceso de los actores de la sociedad civil a la vida pública local han tenido lugar a través de procesos de diversa índole, que van desde movilizaciones coyunturales para ejercer presión sobre las instituciones y quienes toman las decisiones, hasta acciones sistemáticas orientadas a la formación de opinión pública, a la asunción de responsabilidades públicas y a la intervención en las políticas públicas.

En ese trayecto se ha producido un interesante ascenso de la participación ciudadana, a través del cual la sociedad civil se ha hecho presente y se ha desarrollado de manera alterna y muchas veces simultánea, por las vías institucionales y por las no institucionales.

El fenómeno observado en la capital mexicana se enmarca en el curso de la expansión participativa y de construcción democrática que viene ocurriendo en numerosos países de América Latina, y se suma a un conjunto de debates y experiencias sobre el asunto que ha tenido su aval incluso en los organismos multilaterales que orientan sus acciones hacia el continente –Banco Mundial, BID, Pnud, Cepal, etc.–, en todos los cuales la participación ha sido asumida como un componente básico del desarrollo económico y la democracia. La participación se ha convertido en tema central en un momento del desarrollo de nuestras naciones en el cual ni el Estado ni el mercado parecen erigirse ahora como los garantes de la vida pública, y en donde los ciudadanos están llamados a asumir un papel protagónico en la construcción democrática, mediante la reapropiación de las instituciones y la búsqueda de una orientación de mayor equilibrio entre Estado, mercado y sociedad.

Desde el punto de vista de la construcción democrática, los enfoques sobre la gobernanza (Aguilar, 2006) han asumido también que, en la perspectiva de mejorar la democracia y el buen gobierno y superar la crisis de la representación y el *cansancio ciudadano* (Meny y Surel, 2000), es necesario mejorar los mecanismos de concertación y profundizar la relación Estado-sociedad y los procesos de

toma de decisiones sobre los asuntos de interés público, mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las políticas públicas y los procesos decisorios.

La asunción de la participación se ha hecho evidente en numerosos cambios legislativos operados en distintos países latinoamericanos: las nuevas Constituciones Políticas de Brasil (1988) y Colombia (1991), la Ley de Participación Popular de Bolivia (1994) y dos conjuntos de instrumentos introducidos en México a partir de 1994: la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en la capital mexicana, y las leyes de fomento a las actividades de las organizaciones civiles y el desarrollo social que rigen para la totalidad del país. En todas ellas se han reconocido e institucionalizado principios, mecanismos, instrumentos e instancias de concertación, deliberación y participación, algunos de las cuales han arrojado interesantes resultados, mientras otros han despertado dudas acerca de la real injerencia que tiene lugar a lo largo de estas prácticas (Ricci, 2006; Campero y Garay, 2006; Velásquez y González, 2003).

Desde el punto de vista de la sociedad y los actores políticos, la promoción de la participación ciudadana se sustenta en la necesidad de superar la crisis que aqueja al sistema de representación y profundizar en la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la expresión de la pluralidad social realmente existente en nuestras sociedades, a fin de romper el cerco impuesto por la *democracia mínima* (Álvarez, 2007). La necesidad de hacer de los ciudadanos sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones y para corregir en esta medida sus limitaciones, sino para reivindicar el ejercicio de los derechos ciudadanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos (Canto, 2003)

Ahora bien, como componente sustantivo de la construcción democrática, la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la relación Estado-

sociedad y tiene como sustento la búsqueda de intervención de los individuos o los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares (Cunill, 1999). Remite así a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y la participación en los espacios institucionales, o ya mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil y crea mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno democrático, se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Ello debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y de este modo despojar al Estado del monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill, 1999).

La participación ciudadana tiene así mismo una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones: de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos —cívicos, económicos, sociales y culturales— mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos tales derechos. Finalmente, este tipo de participación demanda la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, de verdad, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y

a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de la vida pública. Esto remite directamente a la cuestión de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana.

Frente a este tipo de participación se despliega un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos diversificados de la sociedad civil y tienen además una misión sustantiva en la construcción de las intermediaciones políticas y sociales; en muchos casos ellas son la punta de lanza para la apertura de la nueva institucionalidad, la nueva normatividad y las nuevas pautas de la relación Gobierno-sociedad.

En buena medida, la participación no institucionalizada se ha erigido como contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas, en no pocos casos en abierta confrontación con éstas, dando lugar a un debate importante acerca de la manera correcta o conveniente de contribuir a la construcción de un proyecto democrático (Dagnino, 2004). Frente a los argumentos de normalización y continuidad de las prácticas participativas, y con el criterio de hacer posible y garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías debidamente formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la alineación con el proyecto hegemónico neoliberal se esgrimen como eje de una argumentación que pone en entredicho las bondades de la institucionalización y alerta contra posibles perversiones de las prácticas democratizadoras y las búsquedas de inclusión de la acción colectiva.

En ese sentido, la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación e intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y provoca resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrigth, 2003).

En particular en Ciudad de México este tipo de participación ha sido relevante, debido a las características estructurales del gobierno y del régimen político

locales, que históricamente dieron escasa cabida a la intervención ciudadana autónoma dentro de las acciones y políticas públicas. En las últimas décadas la participación proveniente de la sociedad civil ha contribuido a abrir el ámbito del gobierno y del sistema político a las prácticas ciudadanas y a la intervención civil en los asuntos de interés público. Como se señalaba atrás, de estas prácticas proviene, en buena medida, la propia apertura del sistema político, la ampliación del espacio público hacia lo no estatal y, también, la ampliación del campo de autonomía social de la ciudad.

La participación ciudadana institucionalizada en Ciudad de México

En Ciudad de México, a causa de las características centralistas del régimen político local, la participación ciudadana es una práctica que históricamente ha tenido rasgos más bien restrictivos, que desde un principio no favorecieron la formación de ciudadanía. A partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del gobierno con la sociedad transcurrió a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales de la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de Ciudad de México.

Desde esa época hasta los años noventa fueron en realidad muy escasos los instrumentos e instancias que se crearon para la participación ciudadana: algunas instancias territoriales endebles, con escasas facultades para una participación efectiva y con poco atractivo para la población (asociaciones de residentes y Comités de Manzana); ciertos instrumentos no reglamentados que prácticamente no fueron utilizados por la ciudadanía (plebiscito y referéndum), e instrumentos aislados en el marco de políticas sectoriales que de manera coyuntural representaron un ámbito más efectivo de participación, como fue el caso de la planeación participativa.

En la primera mitad de los años noventa se avanzó hacia la conformación de consejos consultivos sectoriales en las secretarías de Gobierno, con atribuciones muy restringidas; se crearon algunos espacios provisionales no institucionalizados de consulta, y en 1995, en el marco de la reforma política del Distrito Federal, se aprobó la *Ley de Participación Ciudadana*.

Es a partir de 1997 cuando, en el marco de los gobiernos de la alternancia política (Partido de la Revolución Democrática, PRD), se desarrolla una política de participación ciudadana manifiesta, como parte de la estrategia democratizadora gubernamental.

El primer gobierno elegido democráticamente (1997) amplía notablemente los espacios y los instrumentos para la participación. Se instituyen las instancias formales territorializadas (Comités Vecinales), se activan los Consejos Consultivos sectoriales, se crean nuevas instancias formalizadas de intermediación con la sociedad civil y se reactivan los antiguos instrumentos de participación (plebiscito, referéndum, planeación participativa); también se ponen en marcha novedosas políticas sectoriales con participación de la ciudadanía (programas de coinversión y cofinanciamiento), y se instauran foros y diversos mecanismos de consulta.

En este primer gobierno perredista, presidido por Cuauhtémoc Cárdenas, se avanza notablemente en espacios, instrumentos e incluso atribuciones otorgados a los ciudadanos. Su orientación apunta de manera más clara a la construcción de ciudadanía en lo que se refiere a la corresponsabilidad en las políticas de desarrollo social y urbano, y en los hechos abre a las organizaciones sociales y civiles el abanico de sujetos de participación en ámbitos puntuales². Se crea la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento con la Sociedad Civil, para la interlocución con ésta, y se propicia la apertura de espacios sociales de

² Es importante mencionar la aprobación de las leyes de *Desarrollo Social del Distrito Federal* y de *Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles*, del año 2000, en las cuales se norma la participación de este tipo de organizaciones en las políticas de desarrollo social.

intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referencia, principalmente, tanto a las organizaciones territoriales como a las sociales y civiles.

El marco actual: participación ciudadana en el segundo gobierno del PRD

En el segundo gobierno perredista, la política de participación ciudadana conservó un lugar relevante entre los planteamientos estratégicos dirigidos a la gobernabilidad. Una de las concepciones centrales de la administración de Andrés Manuel López Obrador consistió en asumirse como un gobierno promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social; 2) eficiencia, transparencia y austeridad; y 3) optimismo para trabajar por la *Ciudad de la Esperanza*. A ello añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático por el camino de la participación ciudadana basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo, que emergen desde la base misma de la sociedad³.

En esa administración, la participación ciudadana fue concebida discursivamente como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas, como el eje articulador de las acciones de gobierno y, por consiguiente, como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades (Dirección General de Participación Ciudadana, 2001). Sin embargo, a diferencia del gobierno anterior, que contempló una gama amplia de espacios de participación vinculados a organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, con López Obrador el espacio privilegiado para la participación fue de manera clara el territorial, a través de los Comités Vecinales y de las 1.352 unidades territoriales en las que se encuentra dividido el Distrito Federal.

³ Ver “Sobre Estado democrático y de derecho”, en Programa del Gobierno GDF, 2001-2006.

De manera peculiar, la participación ciudadana se promovió como una construcción con escasa autonomía y estrechamente ligada a la política social. Con la intención de recuperar los propósitos básicos de esta política formulados en el gobierno anterior —justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la inequidad—⁴, se diseñaron nuevas estrategias para llevarlos a efecto.

En función de lo anterior, los principales esfuerzos se dirigieron a las unidades territoriales y a la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, mediante lo que se denominó Programa Integrado Territorial (PIT)⁵. El criterio establecido para la operación de este programa, de rasgos clientelistas, fue el de la asignación de una importante suma de recursos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la ciudad, a fin de mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar en estos sectores, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades (el consumo, en el caso de los adultos mayores), y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se señaló para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles), lo cual implicó dejar de lado el fortalecimiento de las expresiones de participación existentes, en donde aparecían las organizaciones de la sociedad civil, y frenar la continuidad del ejercicio de la corresponsabilidad instrumentado con ellas⁶.

⁴ Cabe señalar que el lema de campaña de Andrés Manuel López Obrador fue “Por el bien de todos, primero los pobres”.

⁵El *Programa Integrado Territorial (PIT)* es uno de los programas prioritarios del gobierno de Amló y cuenta con trece subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche Liconsa, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

⁶ Cada uno de los subprogramas del PIT tenía lógicas de operación muy distintas. En la mayor parte de los casos operaban a través de becas o créditos que las autoridades otorgaban directamente a los beneficiarios. El monto otorgado era el mismo para todos y dependía de los recursos presupuestarios con que se contaba. La decisión

La mayor parte de los programas y subprogramas del PIT tuvo como objetivo principal garantizar los derechos económicos y sociales de la población y ampliar de esa manera los márgenes de inclusión ciudadana. Pero esto aparece disociado de otras formas de inclusión de carácter más político, como la posibilidad de que los ciudadanos —en este caso los beneficiarios— intervengan en el diseño, aplicación y supervisión de los mismos programas, cosa que los pone en una posición más bien pasiva, como receptores de recursos, bienes y servicios.

Dada la prioridad asignada al PIT y a la dimensión territorial de la participación ciudadana, durante este periodo los otros espacios de participación perdieron fuerza como objetos de interlocución e instancias de intermediación con el gobierno. En estas circunstancias, algunos de los Consejos Consultivos de las Secretarías se mantuvieron en funcionamiento, aunque de manera irregular, lo mismo que varios programas, como el de Coinversión, del área de desarrollo social, que continuó como uno de los pocos espacios que conservaron sus vínculos con organizaciones sociales y civiles. De igual manera, se recuperaron algunos instrumentos de participación, como los ejercicios de planeación participativa en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y los de presupuesto participativo, que aparece acotado al dominio de dos Delegaciones⁷ (Tlalpan y Cuauhtémoc). Finalmente, se promovieron ciertas iniciativas nuevas, como el Programa de Contraloría Ciudadana (en la Secretaría de la Contraloría), que introdujo en las prácticas participativas el ejercicio de la supervisión de las acciones gubernamentales.

Entre las dependencias oficiales, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, de la Secretaría de Gobierno, permaneció formalmente

sobre quiénes serían los beneficiarios la tomaba el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la determinación no pasaba por el comité vecinal, a excepción del programa de prevención del delito y el de Rehabilitación de las Unidades Habitacionales. La Asamblea era la encargada de tomar las decisiones, mientras los comités de administración y vigilancia de las Unidades se responsabilizaban del proceso. (Sánchez Mejorada, 2002, 10).

⁷ En México, delegación es una circunscripción política y administrativa que opera dentro de una ciudad.

en funciones, con muy escasos recursos, sin política definida y reducida al mínimo su interlocución con las organizaciones sociales y civiles. Por su parte, la Dirección de Participación Ciudadana (Secretaría de Desarrollo Social) concentró su actividad principalmente en el apoyo y la gestión de los programas del PIT.

El Cuadro 1 presenta un panorama de la estructura actual de la participación ciudadana en Ciudad de México.

¿Qué podemos observar en el entramado actual de la participación ciudadana? En primer lugar, no obstante su diversidad y su pluralidad, los espacios institucionales para la participación son escasos y limitados en sus atribuciones. La mayor parte de ellos tienen funciones consultivas, de interlocución y de gestión, y difícilmente permiten el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana ciertamente se han diversificado, pero son aún inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser actualmente reconocidos e institucionalizados, no se encuentran debidamente normados y enfrentan todavía importantes obstáculos para su viabilidad.

Por una parte, hay limitaciones inherentes al diseño institucional y al de las propias instancias e instrumentos, en los cuales la intervención en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas, o la participación en la toma de decisiones, existen a veces como disposición o indicación pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas en las instancias y en los mismos instrumentos, de tal manera que posibiliten realmente a la ciudadanía el acceso a esos niveles de intervención.

Cuadro 1

Plano	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación
Territorial	Delegación	Relación con Comités Vecinales Presupuesto participativo Mejoramiento de escuelas Prevención del delito (SSP) Mejoramiento mercados públicos	Comités Vecinales - Comités de prevención del delito (comités ciudadanos, asambleas ciudadanas)	Interlocución, gestión, opinión, consulta
	Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de Participación Ciudadana)	Programa Integrado Territorial (PIT) (Dirección de Participación Ciudadana) Adultos mayores Personas con discapacidad Consumidores de leche Niños y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad Desayunos escolares Invi Ampliación y rehabilitación de viviendas Prosoc Rescate de unidades habitacionales Programa de Conversión	Asambleas vecinales Individual Escuelas Organizaciones sociales e individuos Asambleas, unidades habitacionales Organizaciones sociales y civiles	Beneficiarios Interlocución, gestión, planeación participativa Interlocución, definición de acciones, supervisión
		Promoción y fomento de la relación de las organizaciones de la sociedad civil y el GDF Programas específicos	Organizaciones civiles Organizaciones sociales	Interlocución, colaboración, intervención en políticas públicas, coordinación de acciones
		Secretarías de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Salud, Gobierno, Seguridad Pública	Consejos Consultivos (participación de organizaciones civiles y personalidades individuales)	Consultoría, deliberación, promoción de acciones específicas
Sectorial y temático	Secretaría de la Contraloría	Programa de Contraloría Ciudadana	Ciudadanos independientes	Vigilancia y fiscalización de ejercicio de gobierno
	Secretaría de Desarrollo Urbano	Programas parciales de desarrollo urbano	Ciudadanos independientes Agrupaciones sociales y civiles	Deliberación, consulta, diseño de programa, supervisión

En ese sentido, la política actual de participación ciudadana no propicia de manera expresa la construcción de ciudadanía sino la intervención de las personas en calidad de colaboradores, de instrumentadores, ejecutores, supervisores y, en ocasiones, únicamente de beneficiarios. Puntualizar esto del perfil que adoptan los ciudadanos en la participación institucionalizada es importante porque constituye una de las limitantes más claras que presenta la actual oferta gubernamental de participación de la comunidad.

Otros factores dificultan igualmente el funcionamiento de las instancias e instrumentos. Nos referimos, en general, a la ineficacia del aparato gubernamental, los vacíos de la normatividad correspondiente y la ausencia de reglamentación de las distintas leyes que auspician la participación. A esto se suman las dificultades referentes a la falta de voluntad política y la escasa vocación democrática que persisten entre algunos segmentos de funcionarios públicos, particularmente en las Delegaciones, actitud que, en buena medida, proviene de la persistencia de la cultura política corporativa y clientelista del pasado autoritario, que no se ha logrado erradicar. Las dificultades derivan también de fuertes lastres burocráticos, difíciles de proscribir, heredados del aparato gubernamental centralizado, vertical y limitado en sus funciones que caracterizó hasta hace unos años a la administración local y que en los últimos tiempos ha sido modificado apenas de manera parcial, frente a un proceso de reforma política que desde 2002 permanece inconcluso.

En el esquema actual de la participación ciudadana se ha puesto por delante el plano territorial y han quedado relegados los factores sectorial y temático de la participación. Como ya se ha señalado, en la disposición gubernamental para la atención de las demandas, en la asignación de prioridades presupuestales y en la búsqueda de interlocución aparece notablemente privilegiado el lugar otorgado a los espacios territorializados, con prescindencia de otros espacios de participación que en Ciudad de México tienen una expresión particular y unas necesidades específicas no siempre contempladas en las instancias territoriales: jóvenes, mujeres, trabajadores, comerciantes, profesionales, comerciantes, etc. En el mismo ámbito territorial se ha favorecido igualmente al

actor vecinal, mientras otros protagonistas territoriales, de fuerte arraigo local (organizaciones sociales, comunitarias y civiles), han sido desplazados a un plano secundario.

Esa actitud está vinculada a las disposiciones de la nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana (abril de 2004). En lo sustantivo, se trata de una clara centralidad otorgada al plano vecinal en las instancias de participación institucionalizadas y de la ausencia de referencias equivalentes para otros planos. La participación sectorial y por áreas temáticas, que ha ocupado un lugar importante en la vida política urbana, está ausente en esta ley, lo cual envuelve una omisión importante en un instrumento normativo de carácter general que debería incluir la diversidad de las prácticas participativas y de los actores que las ejercen en la ciudad.

En esta versión, los Comités Ciudadanos (antes Comités Vecinales), como órganos de representación elegidos por voto directo y secreto, mantienen funciones y capacidades restringidas: consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc., sin un carácter vinculante. Esto priva a los ciudadanos y a los miembros de los comités de la posibilidad de intervenir en los procesos decisivos y representa por ello una limitación para la construcción de ciudadanía.

En este rango se inserta la función de las Asambleas Ciudadanas, que virtualmente se erigen como las instancias máximas de participación, con capacidad para procesar demandas y tomar decisiones en relación con “asuntos de carácter social, colectivo y comunitario” (art. 74), funciones ellas que se yerguen por encima de los órganos de representación, dado que entre las funciones de los Comités Ciudadanos se establece la de ejecutar y supervisar todas las decisiones tomadas en la Asamblea.

En esta ley se reconocen diversos instrumentos de participación, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la audiencia pública, la consulta

vecinal y la red de contraloría ciudadana, que en su mayor parte no han sido todavía debidamente normados y por tanto no pueden ser utilizados por la ciudadanía.

Reiteramos que la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas de la ciudad capital, al otorgarles estatuto legal e institucionalizar el compromiso gubernamental; no obstante, para auspiciar una participación ciudadana efectiva es evidente la necesidad de avanzar en la precisión y extensión de los atributos que la ley confiere a las instancias de participación, así como en la reglamentación de las funciones que asigna a los distintos espacios e instrumentos.

Balance de la participación ciudadana institucionalizada

Es indudable que el esquema actual de la participación ciudadana en Ciudad de México representa una contribución a los propósitos de construcción de un gobierno y una gobernabilidad democráticos, al legitimar el ejercicio del gobierno mediante la creación de mecanismos de concertación, interlocución y colaboración con la ciudadanía. Esto mismo se verifica en el aporte a la eficacia y funcionalidad de la gestión pública, dado que ciertamente se han constatado avances sustantivos en lo que toca a la atención a ciertas demandas ciudadanas y a la búsqueda de soluciones conjuntas de problemas puntuales, a la gestión y manejo de recursos e incluso, en algunos casos, a la intervención ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemas locales.

Sin embargo, a la luz de los procesos conocidos en los últimos años en la ciudad y de los resultados desalentadores de no pocos de ellos, no puede negarse la existencia de importantes insuficiencias y de agujeros negros que no han sido tocados por las iniciativas en curso. Con todos los logros registrados, es difícil avalar un avance sustantivo en la construcción de ciudadanía y en aspectos referidos tanto a la operatividad y eficacia de instancias e instrumentos, como a la capacidad de convocatoria de la oferta institucional en la materia, y

tanto en lo que se refiere al volumen de participantes como a la calidad de la participación.

El esquema general de la participación ciudadana resulta aún frágil e inconsistente en relación con su capacidad efectiva de convocatoria. Ciertamente, en comparación con el pasado, hoy se registra un mayor grado de participación; sin embargo, en relación con el padrón electoral y con el número de habitantes de la ciudad, el resultado de la convocación de estas instancias resulta en realidad notablemente bajo⁸. Esto es preocupante porque, en el caso de las instancias territoriales, no se trata en sentido estricto de espacios de reciente creación; si atendemos a los antecedentes más próximos, desde la constitución de los primeros Consejos Ciudadanos territorializados (hoy Comités Vecinales), se trata de escenarios de la ciudad que cuentan con una trayectoria de cerca de diez años, durante los cuales no han logrado consolidarse como espacios de auténtica representación ciudadana y, salvo contadas excepciones, no han arrojado en general resultados convincentes.

La población que tiende a participar en estas instancias es de ordinario la que está vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los entes corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en determinada organización (gremial, sectorial, etc.), pero es muy escasa la presencia de ciudadanos sin partido y sin organización.

Por su parte, los Consejos Consultivos de las Secretarías de Gobierno son organismos que ejercen funciones muy restringidas, que convocan apenas a contados miembros de la sociedad civil, que tienen presencia, voz, opinión, pero no facultades para intervenir de manera activa en los procesos de toma de decisiones. Por ese motivo resultan poco atractivos para la ciudadanía y poco eficaces como órganos de participación.

⁸ En 1999 fueron elegidos 1.352 comités, uno para cada unidad territorial, de los cuales aproximadamente 1.262 fueron instalados y entraron en funciones. En la actualidad se mantienen registrados 1.171, pero 91 no tienen miembros activos; por lo tanto, están en funciones aproximadamente solo 1.080 comités, cada uno con un promedio de 4,5 miembros. Ver Álvarez (2006).

La consolidación de áreas de participación depende en gran parte de que en su diseño y reglamentación interna aparezcan los dispositivos y facultades para que el concurso de los ciudadanos pueda efectivamente efectuarse. Por eso resulta relevante que éstos no solo cumplan funciones operativas y que no solo existan para avalar acciones de otros actores o para legitimar decisiones previamente tomadas. La función de estos espacios radica en contribuir a la formación de ciudadanía, al proporcionar capacidades y procedimientos para que los individuos puedan asumir compromisos y tomar decisiones sobre los problemas de interés público. En este sentido, sería deseable que la política de participación ciudadana contuviera elementos dirigidos a reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública y crear de esta manera las condiciones para el ejercicio de la corresponsabilidad.

Finalmente, el esquema de la participación ciudadana con el que hoy contamos es aún deficiente también en su capacidad incluyente y en el reconocimiento de la pluralidad social capitalina, aspecto que se hace visible al menos en dos dimensiones.

Por una parte, en la ausencia o la desproporción notable de instancias e instrumentos para la participación de los ciudadanos en planos de intervención distintos del vecinal, lo que otorga escaso reconocimiento a la pluralidad de intereses sociales y resta importancia a las capacidades ciudadanas en áreas específicas. Esto se traduce también en la virtual exclusión de un conjunto amplio de actores sociales como interlocutores y sujetos acreditados de la participación institucionalizada. Tal circunstancia pone de relieve la ausencia de una diversificación de los sujetos de la participación. La condición se confiere a un solo actor (el vecino) y se desconoce para otros actores. Lo mismo sucede con las modalidades, instancias y mecanismos pertinentes para la integración de otros actores como sujetos activos: el eje de la participación son los Comités Ciudadanos. Agrupaciones de mujeres (feministas), estudiantes, jóvenes, comerciantes, profesionales, tiangueros⁹ (para mencionar solo algunas de las tantas identidades

⁹ Vendedor de puesto de mercado, en México.

colectivas que existen en esta ciudad), no están bajo el amparo de la ley porque no cuentan con espacios institucionalizados para su inclusión.

Por otra parte, hay una disociación notable entre los organismos institucionales territorializados de participación ciudadana y las formas históricas, usuales, de organización y participación de la sociedad que han existido en la capital del país desde hace tiempos, mucho antes de que la reforma institucional tomara cartas en el asunto. Esto se debe a que en el diseño de los espacios de participación no se recuperó la experiencia existente en la ciudad en materia de organización y de formas de participación; el proyecto no se articuló sobre la base de buscar una correspondencia con estas modalidades, sino a partir de otro tipo de criterios, más inscritos en la lógica de la función electoral (identificación de distritos y unidades territoriales), de tal manera que ha quedado operando como una red sobrepuesta a las redes de organizaciones preexistentes y ha dejado a éstas fuera del reconocimiento institucional. Este es sin duda uno de los factores que, lejos de representar un incentivo, alienta la apatía y el desinterés de la población capitalina por la participación institucionalizada.

En el plano territorial está ausente una estrategia de reconocimiento y articulación de las formas participativas, las redes organizativas y los mecanismos de vinculación de la ciudadanía en los distintos escenarios territoriales: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales que posibiliten la promoción y el diseño de modalidades de participación más incluyentes, con mayores garantías de viabilidad.

Para concluir, hay que advertir que muchos de los nudos problemáticos antes señalados y la mayor parte de las tareas esbozadas no pueden encararse exitosamente sin recuperar previamente la ruta de la reforma política pendiente en el Distrito Federal. La participación ciudadana no puede ser reformulada y profundizada si no es en el marco de la construcción del propio régimen democrático local y de la constitución de un gobierno representativo con poderes plenos, que pueda ejercer sus funciones y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos. Es una tarea que queda por hacer.

Participación ciudadana no institucionalizada: un caso relevante

Hemos dicho que la participación ciudadana no institucionalizada ha sido uno de los motores del cambio político y de la reforma institucional de Ciudad de México. A partir de los años setenta han tenido lugar numerosos cambios en el régimen político local que han provenido de la sociedad civil, de sus prácticas participativas y sus diversas modalidades de incidencia en los asuntos públicos. El catálogo de experiencias de este tipo es extenso y allí destaca la participación de numerosos actores que han apuntado a distintos espacios del quehacer político y gubernamental. Colonos, ambientalistas, organizaciones vecinales, movimiento popular urbano, feministas, comerciantes, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, entre muchos otros, han fungido en buena medida como disparadores de las reformas institucionales y han propiciado de muchas maneras la flexibilización de la política gubernamental, dando lugar a importantes espacios de intermediación, interlocución y colaboración entre gobierno y ciudadanía.

Dada la amplitud del catálogo de experiencias y la imposibilidad de capturarlo en su conjunto en este trabajo, hemos recuperado el caso de uno de los actores más ricos en materia de participación ciudadana, que resulta un ejemplo ilustrativo de la experiencia acumulada al respecto en Ciudad de México. Se trata de un actor que a lo largo de casi cuatro décadas ha dado muestras de una alta capacidad de aprendizaje normativo y de eficacia política de sus prácticas ciudadanas y ha desarrollado una creativa habilidad para su incidencia en la vida pública: el movimiento feminista.

El movimiento feminista

La participación de las agrupaciones feministas en el ámbito público tiene una trayectoria considerable en el país y en Ciudad de México. Es uno de los movimientos sociales que, desde su inicio en los años setenta, se ha plan-

teado con mayor claridad tal intervención como una suerte de prerrequisito, inevitablemente ligado a la preocupación central de su gestión: visibilizar la condición de inequidad de las mujeres en la vida social y promover acciones encaminadas a revertir esa condición. El campo temático sustantivo que ha dado cuerpo al feminismo ha constituido una incursión de origen en el ámbito público, al situar en él un conjunto de aspectos y problemas relacionados con la vida de las mujeres, antes considerados y tratados como propios de la vida privada: el aborto, el embarazo, la maternidad, la sexualidad, el trabajo doméstico, la violencia intrafamiliar, entre otros. El empleo de estas problemáticas en la articulación de un conjunto de derechos particulares de las mujeres ha involucrado también otras expresiones de la vida pública, como el reconocimiento legal, el tratamiento político y la construcción de institucionalidad. De este modo, la naturaleza de la temática central del feminismo en la capital mexicana ha tendido un inexorable vínculo con el espacio público, y las diversas acciones que de él emanan han tenido la virtud de provocar alteraciones dirigidas a aspectos específicos, por los canales de la participación ciudadana.

En la oleada de los nuevos movimientos sociales, el feminismo es uno de los más antiguos de la ciudad y de los que mayor consistencia han alcanzado en materia de construcción de ciudadanía e intervención en la vida pública. A esto obedece el interés por recuperarlo como experiencia de participación ciudadana no institucionalizada, que en muchos sentidos ha logrado una mayor eficacia política que otras acciones gestionadas por el canal de las instancias institucionalizadas.

El trabajo de las agrupaciones feministas ha transitado por vías muy diversas, de las cuales interesa destacar aquí la construcción de temas públicos, la promoción de derechos, la incidencia en la orientación de políticas públicas, la formulación de legislación y la creación de institucionalidad, así como la intervención en los espacios de toma de decisiones.

Se trata de un movimiento con una composición heterogénea y plural en la que confluyen organizaciones de carácter muy diverso: sociales y civiles, de

base y de apoyo, especializadas y de trabajo comunitario, profesionalizadas y de carácter territorial, con lógicas internas, objetivos y metas particulares frecuentemente diferenciados y en ocasiones contrapuestos; un movimiento que no ha sido ajeno a conflictos internos, fracturas y escisiones, pero que ha sabido mantenerse por más de tres décadas y diferenciar al menos tres planos de actuación: el de los intereses particulares de grupo, el sectorial de “especialidad” (derechos sexuales y reproductivos, violencia familiar, de género, etc.) y el del “movimiento amplio de mujeres”. Este último es identificado como campo extenso de convergencia y como dimensión de trabajo conjunto de agrupaciones particulares, con acuerdos estratégicos y áreas de incidencia comunes.

Las modalidades y lógicas de acción del movimiento se han desplegado de manera diferenciada, adaptándose a las características de las diversas expresiones de incidencia. De este modo, en distintos procesos y momentos se ha puesto de manifiesto como frentes, como redes, como comisiones de grupos especializados, equipos de consultoría, grupos de presión, instancias institucionalizadas, agrupaciones políticas e incluso partidos políticos. Desde esta versatilidad ha encarado distintos retos.

La construcción de temas públicos

Si bien las inquietudes promocionadas por las diversas agrupaciones de este movimiento han sido numerosas, el asunto emblemático impulsado desde los años setenta ha sido el aborto. Además de constituir una de las demandas más añejas del movimiento, la del aborto se ha constituido en una de las problemáticas centrales, articuladoras de un conjunto de estrategias y líneas de acción que han avanzado en distintas direcciones, y constituye igualmente un ejemplo consistente de la construcción de un tema público, entendiendo por esto un proceso mediante el cual un colectivo o grupo de la población identifica una situación problemática, a la cual inscribe en una gramática de categorías públicas (salud, justicia social, etc.), y

logra movilizar la atención general e institucionalizarla como tema de interés común (Márquez, 1999).

Un proceso de esta naturaleza ha sido protagonizado por tales agrupaciones a lo largo de tres décadas, mediante acciones que han incluido la formulación de demandas; la elaboración de críticas a las políticas públicas existentes y a la legislación; la articulación de propuestas de reformas legislativas; la promoción y reconocimiento de derechos; la formación de una opinión pública favorable a las propuestas; los debates abiertos con las tendencias opositoras; el desarrollo de una argumentación consistente y fundada en materia legal, de salud y de derechos humanos; la promoción de debates con personalidades de la política institucional y la construcción de consensos entre diversos actores sociales y políticos.

En distintas etapas se identifican acciones puntuales que logran acreditar el aborto como un problema público, pero en la década de los años noventa el debate llega a uno de sus mejores momentos de acreditación, cuando, a raíz de los acuerdos de las conferencias internacionales de El Cairo (1994) y Beijing (1995), en las cuales las agrupaciones feministas tuvieron una importante presencia, el aborto fue reconocido plenamente como un asunto de salud pública. Este reconocimiento abre en México y su ciudad capital una coyuntura favorable para la reinserción del tema en el campo de la despenalización y para una nueva etapa de negociación de reformas legislativas en esa dirección.

Actualmente el aborto es asumido como un asunto de interés general al cual, independientemente de las posturas políticas e ideológicas que concita a su favor o en contra, se alude por igual en los discursos de los gobiernos y de las agrupaciones civiles, en los programas oficiales, las plataformas partidarias, las campañas políticas, los discursos eclesiales, los medios masivos de comunicación, los programas escolares y las reuniones sociales. Actualmente es objeto de debate ciudadano, asunto de salud pública, materia de legislación y de derechos humanos, punto obligado de políticas gubernamentales y cuestión de justicia social.

Promoción y defensa de derechos

Desde los años setenta el derecho al aborto fue formulado por las agrupaciones feministas como una aspiración consustancial con la libertad y la autonomía de opción de las mujeres (Lamas, 2006) y que se expresó mediante la formulación de su derecho a decidir sobre su propio cuerpo; sin embargo, fue solo en los años noventa, en el seno de las conferencias de El Cairo y Beijín, cuando el problema adquirió reconocimiento oficial internacional en el marco de la acreditación, también oficial, de los derechos sexuales y reproductivos.

Entonces estos derechos fueron reconocidos por el conjunto de países participantes, incluido México, como parte de los derechos humanos de las mujeres. Tal determinación implicaba introducir ajustes en la legislación, así como la adopción de medidas institucionales y de políticas públicas que hicieran efectivos tales derechos. Eso fue lo que no avanzó en México de manera simultánea. Durante la última década la legislación en torno al aborto ha seguido un camino accidentado, sin que hasta la fecha se haya logrado instituir en calidad de derecho. No obstante, se han conseguido logros puntuales en materia de despenalización de las normas de algunas entidades. En el año 2000, en Morelos, Chiapas y Yucatán, y en particular en el Distrito Federal, mediante una reforma del Código Penal, se introdujeron tres nuevas causales de aborto que eximen de responsabilidad a la mujer en los casos de “riesgo grave para la salud”, “malformaciones genéticas congénitas” e “inseminación artificial no consentida”. Y en 2007 fue despenalizado el ejercicio del aborto por cualquier causa, hasta antes de las doce semanas de embarazo.

En lo que refiere a medidas institucionales y a orientación de políticas públicas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, se adoptaron procedimientos interesantes para promover el acceso igualitario de las mujeres a la información y a los servicios de salud. Esto se tradujo, por una parte, en un cambio notable en el enfoque de la política oficial en materia de salud, y, por otra parte, en la instrumentación de programas con un nuevo modelo de atención. A raíz de los acuerdos de las conferencias internacionales se

articuló un grupo de colaboración entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones feministas, determinación que dio lugar a la elaboración del *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, 1995-2000*, así como a la introducción del enfoque de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y violencia contra las mujeres en los programas federales, que constituyen el marco normativo más amplio de la legislación mexicana por áreas de desarrollo: el *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, el *Programa Nacional de Población, 1995-2000* y el *Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000*.

Las agrupaciones feministas tomaron parte en la modificación de las Normas Oficiales Técnicas Mexicanas en materia de atención a la mujer durante el ciclo de embarazo, parto, puerperio y recién nacido, prevención y tratamiento del VIH-Sida y prevención y control del cáncer mamario y uterino. Igualmente notable fue haber conseguido en 2005 la introducción de la píldora del día siguiente en el Cuadro Básico de Medicamentos del sector de la salud. En el marco del Distrito Federal, las agrupaciones feministas, en particular la Red por la Salud de las Mujeres, participaron en dos importantes experiencias en materia de salud: la colaboración institucional para la elaboración del Programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva 2000, del gobierno del Distrito Federal, y la articulación de un modelo de atención de salud de las mujeres, que fue puesto en práctica en tres delegaciones.

Incidencia en la orientación de políticas públicas, legislación y construcción de institucionalidad

Otro terreno de incidencia de las agrupaciones feministas mexicanas atañe a la problemática de la violencia contra las mujeres, sea ésta en el seno de la familia o en el medio social. Las acciones destinadas a denunciar y rechazar la violencia contra las mujeres han estado presentes también desde los años 70 y han articulado demandas y movilizaciones en torno a la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales (la violación). En este marco, las organizaciones feministas, en colaboración con la Procuraduría General de Justicia, propiciaron el

establecimiento de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, así como la reformas del la ley que contempla estos delitos, iniciativas ambas que fueron realizadas en 1989 y 1990, respectivamente.

A partir de 1994 se promovió a escala federal la elaboración del Programa Nacional para una Vida sin Violencia en la Familia, y del Programa Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres. En el Distrito Federal las políticas sobre la materia dieron lugar a un espectro más amplio de políticas e instrumentos para la atención de este problema. En 1996 se aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, por medio de la cual se impulsó la creación de un Consejo, dos Unidades de atención y un albergue para las víctimas. La reforma de esta ley, hecha en 1998, establece las tareas y responsabilidades de las distintas instancias del gobierno local para la asistencia y prevención de la violencia familiar, señala la necesidad de diseñar el Programa General de Asistencia y Prevención de Violencia Intrafamiliar y consigna la creación de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar (Uavif); estas últimas tienen la atribución de fungir como árbitros en los eventos de violencia familiar, al mismo tiempo que de establecer sanciones y brindar apoyo psicológico tanto a las víctimas de la violencia como a quienes la ejercen.

Intervención en instancias de toma de decisiones

En otro rubro, también como un resultado de los Acuerdos de la Conferencia de Beijín, las organizaciones feministas trabajaron en una línea particular de creación de instancias de toma de decisiones e intervención en las ya existentes. Con base en la interlocución y la negociación con distintos componentes del sistema político, propiciaron, en primer lugar, la creación del Programa de la Mujer, el establecimiento de las comisiones estatales y nacional de la Mujer y la constitución de los institutos nacional (Inmujeres, 2000) y estatales de la mujer. En segundo término, consiguieron la formalización de las cuotas de género en las instancias decisorias y los puestos de representación de los partidos políticos, al establecer como norma que la presencia de las

mujeres en los cuerpos de dirección de estos organismos no puede ser menor del 30%. Finalmente, en el poder legislativo lograron la conformación de las Comisiones de Equidad de Género en el Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reflexiones finales

La experiencia del movimiento feminista sugiere algunas reflexiones sobre la construcción democrática y la participación ciudadana en este proceso:

Primero. En las últimas décadas el proceso de construcción democrática en Ciudad de México se inscribe en la tendencia hacia la profundización de la democracia de América Latina, en la cual, frente al Estado y al mercado, los ciudadanos han asumido un papel protagónico. Por vías institucionales y, en el caso de la capital mexicana, principalmente por conductos extrainstitucionales, se ha observado el avance de un proceso de reapropiación institucional, de democratización de la relación Estado-sociedad y de construcción de muy diversas expresiones de acceso a la ocupación del espacio público, a la injerencia en las políticas públicas y en la toma de decisiones.

Segundo. Este fenómeno ha propiciado cierta apertura institucional para dar cabida a la participación ciudadana en los asuntos públicos, en escenarios que sobrepasan el mero ejercicio electoral. En este sentido, la democracia representativa ha sido trascendida y complementada por un conjunto de prácticas de democracia participativa inscritas en el marco mismo de la vida institucional. No obstante, esta vocación de inclusión ha sido muy restringida y ha quedado circunscrita a espacios muy acotados, con atribuciones puntuales que difícilmente auspician una intervención cualitativa de los individuos en la esfera pública, relegan su participación a funciones secundarias y nominativas sin contenido afirmativo, desconocen virtualmente la pluralidad de actores en la participación y tienden a concentrar en un solo sujeto (el vecino) los principales atributos de la misma. Esto ha puesto en evidencia una de las debilidades

de la democracia realmente existente en nuestro país y en su ciudad capital, poco dispuesta a legitimar la pluralidad política y social y a fortalecer la condición ciudadana, para nutrirse ésta.

Tercero. La presencia ciudadana en los escenarios públicos ha buscado abrirse paso por caminos propios, y lo ha hecho a través de formas muy diversas, que ordinariamente responden a problemas particulares, transitan frecuentemente por vías alternas a las institucionales y emplean estrategias muy disímiles, que pocas veces resultan concurrentes. Sin embargo, muchas de estas experiencias han sido protagonizadas por actores sociales que han coincidido, al menos, en el propósito de tomar parte en la construcción de los derroteros de la vida pública, y a partir de ahí han propiciado experiencias notables en lo referente a profundizar los atributos de la democracia institucionalizada y ampliar los márgenes por ella establecidos.

Cuarto. Como ha podido constatarse en el caso del movimiento feminista, los alcances de esta experiencia han sido relevantes en lo que refiere al posicionamiento de temas públicos, el establecimiento de modalidades horizontales de interlocución con el gobierno, la orientación de enfoques y contenidos de las políticas públicas, la formulación de una nueva legalidad y el reconocimiento de derechos. Algunos de estos avances han mostrado resultados tangibles, como la inserción de ciertas temáticas en el debate de las instancias públicas (aborto, derechos sexuales y reproductivos, etc.); la modificación del enfoque, los lineamientos y las acciones de ciertas políticas públicas (salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, delitos sexuales); la promulgación de leyes y de nueva institucionalidad (violencia intrafamiliar, creación del Instituto de la Mujer, etc.) y el reconocimiento de ciertos derechos (sexuales y reproductivos, a la salud, etc.), que en algunos casos han sido reglamentados y puestos en vigencia. Es verdad que no pocos de estos logros han quedado a medio camino, dado que con frecuencia se trata de conquistas nominales, que adquieren visibilidad y existencia en convenios, acuerdos y pactos de diverso orden pero sin estar acompañadas de los dispositivos legales y, principalmente, presupuestales para hacerse efectivas. De esta manera, para los actores socia-

les involucrados sigue siendo un desafío la tarea de afianzar estas conquistas e imprimirles la institucionalidad y el amparo legal correspondientes, a fin de garantizar su entrada en vigencia y su irrevocabilidad.

Quinto. Para la incursión en los distintos puntos de incidencia las agrupaciones del movimiento feminista han mostrado una particular versatilidad en sus relaciones con el mundo institucional y se han convertido en instrumentos eficaces y políticamente exitosos de la vida pública de la ciudad y del país. El movimiento ha sido capaz de concebir estrategias diversificadas para los distintos escenarios institucionales involucrados en el “hacer” y el “decidir” acerca de sus asuntos de interés, desde las instancias locales gubernamentales hasta los organismos multilaterales, pasando por el sistema de partidos y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los gobiernos delegacionales. Se trata de un movimiento que ha sabido aprovechar su heterogeneidad para encauzar intervenciones especializadas en distintos planos del quehacer institucional y establecer relaciones consistentes de interlocución, negociación, colaboración y control social. Es uno de los pocos movimientos sociales que han creado auténticos espacios de corresponsabilidad gubernamental, desarrollado la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas y logrado insertarse en el sistema político local como instancias partidarias.

Sexto. La práctica feminista ha encarado así mismo los límites y la ineficacia de la institucionalidad democrática para gestionar la demanda social y construir adecuados canales de interlocución y concertación con los actores que la adelantan. En esta experiencia se observa que las modificaciones conseguidas en los distintos planos de lo público han sido más un producto del trabajo constante de los actores, así como de las formas disruptivas de presión ejercidas por éstas, que de la operatividad y eficacia de las instituciones o de la voluntad política de los gobernantes. Esto sugiere que las prácticas de los actores sociales y su vocación de incidencia en el campo público constituyen un factor decisivo en los procesos de ampliación y consolidación de la democracia. Asimismo, pone en evidencia que en los últimos tiempos la ampliación de estos procesos no se ha adelantado de manera global o dado saltos significativos;

los avances en esta dirección se han registrado, por el contrario, de manera fragmentada y dispersa, como resultado de procesos de larga duración, que se expresan como logros puntuales en áreas definidas.

Séptimo. La eficacia política de las prácticas sociales con pretensiones públicas se observa con frecuencia en el largo plazo, en el cual los actores han debido aprender a moverse y a posicionarse. En este sentido, en el caso presentado se registra un cambio importante en la visión estratégica del actor, que ha comenzado a transitar de las acciones efectistas y las visiones inmediatistas hacia la construcción de procesos consistentes que articulan acciones diversas en función de objetivos estratégicos. En este tránsito los actores —como el que hemos aquí analizado—, en renovadas ocasiones han tenido que hacer frente a la revisión crítica de sus propias historias, a un aprendizaje político y normativo, así como a la tarea de afinar posturas y rediseñar estrategias.

Octavo. A diferencia de lo que ocurre con la participación ciudadana institucionalizada, en este caso se advierte un claro proceso de construcción de ciudadanía en las tres dimensiones antes formuladas: como ejercicio y construcción de derechos, como capacidad de incidencia en los asuntos de interés público y como capacidad de asunción de responsabilidades sociales por parte del actor.

Noveno. En el caso mexicano, las experiencias de participación ciudadana no institucionalizada han resultado, en términos generales, política y cívicamente más efectivas que las que transcurren por los canales institucionalizados. El aparato institucional, aunque prolífico, es normativamente limitado y políticamente restringido; constriñe la acción participativa, acota la autonomía de los ciudadanos, favorece la articulación burocrática y la formación de clientelas e inhibe la construcción de ciudadanía.

Décimo. A partir de lo anterior, cabe preguntarse entonces acerca de la relación entre ambos tipos de participación, y también acerca de los riesgos y bondades de las prácticas institucionalizadas y no institucionalizadas en fun-

ción de la construcción de un proyecto democrático. Esto es relevante porque, como advierte Dagnino (2004), frente a los argumentos de normalizar y dar continuidad a las prácticas participativas, y de garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías debidamente formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la adscripción a la institucionalidad de un proyecto hegemónico neoliberal alertan contra los efectos que pueden emanar de la inclusión formal democratizadora y de las estrategias de cooptación o captura de la acción colectiva. Por otra lado, como señalan Fung y Wrigth (2003), la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación y de intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y provoca una resistencia frente a las formas de cooptación.

¿Cómo posicionarse en la tensión de estos fenómenos participativos? Encontrar la complementariedad y el punto medio entre ambos tipos de participación, teniendo presentes los riesgos y bondades de cada una, parece una tarea ineludible para encarar el reto de la participación democrática.

Bibliografía

Aguilar, Luis, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.

Álvarez, Lucía, 2003a, “Espacio público y sociedad civil en la Ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud”, en Ramírez, Patricia, coord., *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa/Flacso, pp. 279-308.

-----, 2003b, “Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito

Federal”, en Ziccardi, A., *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local*, México, Indesol, pp. 273-296.

-----, 2004, *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Ceiih-Unam/Plaza y Janés.

-----, 2006, “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Janés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.

-----, 2007, “Romper el cerco de lo mínimo. El debate actual sobre la democracia”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 25, número 74, México, mayo-agosto.

Arditi, Benjamín, 1995, “La política después de la política”, en Bolos, Silvia, *Los actores sociales y la política*, México, Ed. Universidad Iberoamericana, pp. 39-73.

Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, México, Ed. Cámara de Diputados/ Comisión de Equidad de Género/Santillana.

Canto, Manuel, 2003, “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local”, consultado en www.participacionciudadana.cl

Cavalcanti, Elvia y Maia, Reynaldo, 2006, “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica de los presupuestos participativos en ciudades brasileñas” en *Revista del Clad Reforma Democracia*, número 18, Venezuela.

Cisneros, Armando, 1993, *La ciudad que construimos*, México, UAM-I.

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

-----, 1999, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Dagnino, Evelina, 2004, “¿Sociedade civil, participacao et cidadania: de qué estamos falando?”, en Mato, Daniel, coord., *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces/Universidad Central de Venezuela.

Dirección General de Participación Ciudadana, 2001, *Informe General de Trabajo*, México, Gobierno del Distrito Federal/Secretaría de Desarrollo Social, agosto.

Espinosa, Gisela, coord., 2000, *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro Estados*, México, El Atajo Ediciones/UAM-Xochimilco/Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población.

Fung, Archong y Xrighth, Eric Olin, 2003, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Lamas, Marta, 2001, *Política y reproducción. Aborto: la frontera del derecho a decidir*, México, Plaza y Janés.

-----, 2006, “Los derechos sexuales y reproductivos”, en *Equivalencia parlamentaria*, vol. 1, número 2, México, agosto-septiembre, pp. 35-37.

Lechner, Norbert, 1995, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, IFE.

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

-----, 2004, “La participación ciudadana”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.

Márquez, Alicia, 1999, *La construction d'un problème public au Mexique: le cas de l'avortement, Mémoire du DEA de Sociologie*, Ehess-Paris, tesis de doctorado, Ecole d'Hautes Études de Paris.

Meny, Ives y Surel, Ives, 2000, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les democracies*, Paris, Fayard.

Ortiz, Adriana, 2001, *Si los hombres se embarazaran ¿el aborto sería legal? Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)*, México, The Population Council-Edamex.

Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Ed. IIF-Unam.

Salas, Montserrat, 2004, *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal. Un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*. México, Plaza y Janés.

Sánchez Mejorada, Cristina, 1993, “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México”, en Coulomb y Duhau, coords., *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, UAM-A/Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.

-----, 2002, “La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités y las asambleas vecinales”, México, Mimeo.

----- y Álvarez, Lucía, 2003, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto J, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.

San Juan, Carlos, 2001, “Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, número 4, Universidad Veracruzana, México.

Suárez, Alejandro, 2002, “El ejercicio de la planeación urbana participativa”, en Álvarez, Huarte; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, coords., *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, 1997-2000*, México, Unam/UAM/Inah.

Tarrés, María Luisa, 1993, “El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976-1990” en *Estudios Sociológicos*, vol. 11, número 32, México, pp. 365-397.

Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.

-----, 2004, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.