

Alicia Ziccardi\*

## ↳ **La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual**

### **1. Introducción**

El propósito de este trabajo es introducir algunas ideas sobre el avance del proceso de democratización del gobierno de las ciudades en el México actual. Se trata de aportar elementos para reflexionar en torno a las dificultades y obstáculos que enfrentan los gobiernos locales de las ciudades para otorgar mayor eficacia a las políticas públicas, a través de democratizar sus instancias de actuación y entablar nuevas y mejores relaciones con la ciudadanía.

La calidad de vida de las ciudades mexicanas depende de diferentes factores, tales como la dinámica de la economía local, las características demográficas y socio-económicas de la población, las capacidades institucionales y los recursos financieros del municipio para atender la demanda por bienes y servicio básicos. Pero también depende de la forma de gobierno, en particular de las relaciones que entablan las autoridades locales con la ciudadanía (Ziccardi 1998a y 1998b). En este sentido, desde un inicio vale la pena señalar que, durante muchos años, la acción gubernamental local se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Sin duda, estas características persisten, en tanto los procesos de alternancia política de los noventa no han logrado aún revertirlas. La cuestión de cómo incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local continúa siendo uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos controlados por diferentes partidos políticos, aun cuando se registra ya un número importante de experiencias innovadoras (Cabrero 2002).

El propósito de este trabajo es conocer por qué en el ámbito local, donde primero se dieron los procesos de alternancia política y por ende donde los principales partidos de oposición de entonces –Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN)– acumularon experiencia en las funciones de gobierno, la democracia demora más en consolidarse, y en transformar las prácticas gubernamentales clientelares heredadas de un pasado corporativo. ¿Se deberá eso a la falta de formas e instrumentos de participación ciudadana que sustenten una gobernabilidad democrática en el ámbito

---

\* *Alicia Ziccardi es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, especializada en problemas de desarrollo urbano.*

local o será que no existe intención de las fuerzas políticas de abrir las compuertas a la participación ciudadana?

En la actualidad se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía en varias ciudades del país, pero no puede decirse que existan las bases de una gobernabilidad democrática local. Son sólo experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada (Cabrero 2002). Es decir que la historia reciente confirma la idea de que, a pesar de ser el municipio la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas no son fácilmente removibles.

Por otra parte, considerar el gobierno de las ciudades en el contexto de la democratización es sumamente importante, porque es en estos espacios donde habita un número cada vez mayor de mexicanos y donde se localizan las principales actividades de la vida económica y política. México es hoy un país predominantemente urbano y también metropolitano a juzgar por la estructura que presenta el Sistema Urbano Nacional. La población urbana representa actualmente el 64,8 % del total de la población y 7 de cada 10 mexicanos habitan en ciudades. En total, el sistema de ciudades está formado por 364 ciudades, de las cuales 9 tienen más de un millón de habitantes, 60 son ciudades medias (de 100.000 a 999.000) y 295 son ciudades pequeñas (de 15.000 a 99.000) (CONAPO 2001). Estas ciudades son gobernadas por un municipio o por varios cuando se trata de zonas metropolitanas. El ejecutivo local y el cabildo son las principales instancias de gobierno, y en ambos espacios se advierte hoy una intensa competitividad política. Sin embargo, son pocos los intentos de democratizar la institución municipal y de construir nuevas formas de relación con la ciudadanía.<sup>1</sup>

Uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer, junto con sus derechos políticos, derechos sociales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar una ciudad. Todo esto es lo que intentan normar las leyes y reglamentos locales, pero sin duda esto no será suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria. Esta tarea supone, entre otras cosas, abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local. Cuáles son las posibilidades de hacerlo y qué es lo que debe tenerse en cuenta son algunos de los interrogantes que se intentará abordar en este trabajo.

## **2. Sobre la democracia participativa**

Aceptando que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, aunque imperfecta, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes y representados, y es en el ámbito local donde se encuentran, en teoría, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces.

---

<sup>1</sup> En otros trabajos hemos expuesto las particularidades de esta forma de gobierno local. Cfr. Ziccardi (1995 y 1998).

Se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible, no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada y sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia (Ziccardi 1998a).

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville (1978), sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el gobierno local es la mejor escuela de la democracia porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Sin embargo, en nuestra realidad actual existen muchas dificultades para que los ciudadanos al participar en las decisiones públicas que se toman el espacio local aprendan y se apropien de la cultura y los valores democráticos.

Joan Font (2001) al analizar las relaciones entre la oferta y la demanda de participación en la sociedad europea occidental en la década de los años noventa, considera que la mayor necesidad de participación se produce porque los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, propios de la democracia representativa, no funcionan. Las instituciones se debilitan y surgen problemas como la abstención electoral, la crisis de confianza en los partidos, la incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía ante cuestiones tales como problemas étnicos, ambientales, de género y de inseguridad, por citar sólo algunos ejemplos. Su hipótesis es que “tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de las sociedades para las que fueron inventados los mecanismos de representación política” (Font 2001: 16), siendo ésta la causa de que estén rebasados. Así, por un lado, se advierte una gran complejidad en el aparato institucional y limitadas capacidades del personal para atender las demandas y, por otro, existen los intereses particulares, muchas veces muy atomizados en la vida social.

Preocupado por la pérdida de gobernabilidad que mostraban en los años setenta las democracias liberales consolidadas desde la posguerra, Dahrendorf (1980) señalaba que una de las principales causas era precisamente esta excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal y una evidente debilidad de las instituciones para procesar las demandas de la ciudadanía.

Así, la participación es revalorizada porque crea nuevas expectativas respecto a cómo mejorar el proceso decisorio a través de la presencia ciudadana. Por ello, las evaluaciones en torno a los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas son ya numerosas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. entre otros Font (2001); Ziccardi/Saltalamacchia (1997).

Por otra parte, es sabido que en coyunturas de apertura o profundización de la democracia las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo por las expectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno. Sin embargo, esto no puede generalizarse porque el tiempo que puede ser dedicado a participar en las decisiones públicas es siempre limitado y desigual, sobre todo cuando se evalúa que esto no reditúa en mejoras en la calidad de vida. Lo que sí parece generalizable es lo que señala Font (2001): que la intensidad de la participación ciudadana es muy desigual, es decir que unos ciudadanos son muy activos y otros poco o nada.

En México se ha insistido en la frágil democracia que se vive en el espacio local, donde la cultura, las prácticas y los procesos decisorios enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones de administración urbana y gobierno político, y muchas veces sólo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. Es muy común que esto ocurra en el caso de los consejos de desarrollo urbano, de planeación municipal, de desarrollo social y muchos otros. También existen otros objetivos, como que las autoridades prefieran compartir los costos de una determinada decisión con otros actores. Por ejemplo, cuando un presidente municipal no quiere asumir el costo político que le implica aceptar o rechazar una petición ciudadana, la envía al cabildo, un órgano de representación política que no tiene facultades ejecutivas. El cabildo funciona en comisiones temáticas y tiene su propia agenda, por lo cual toda cuestión que esté fuera de la misma puede demorar su resolución varios meses e incluso años. Es decir que el ejecutivo local lo que pretende es compartir los costos políticos y/o el desgaste que encierra el ejercicio de gobierno.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Esto difícilmente se logra en el terreno del discurso político, sino que es un componente de las prácticas de gobierno, que en el cotidiano son parte de las acciones inmediatas.

El gobierno es un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores que debe diseñar ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación y crear instrumentos que demuestren que realmente le interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero ello no basta: hay que construir también una relación de respeto mutuo y de atención a la participación social autónoma.

### **3. Las funciones de la participación ciudadana**

En el ámbito local cabe preguntarse cuáles son las funciones de la participación ciudadana.

En un principio pareciera que existe consenso respecto a tres funciones:

- otorgar legitimidad al gobierno;
- ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; y
- contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Joan Font ha señalado que los procesos electorales son el instrumento participativo central de la democracia representativa y tienen tres funciones principales: “renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno” (Font 2001: 24-25). La participación ciudadana, en cambio, puede cumplir funciones de legitimidad y representación de intereses diversos, pero no crea gobierno.

En relación con el segundo rasgo, está claro que una función de la participación ciudadana es abrir canales para incorporar a los individuos y grupos independientemente de su pertenencia o simpatía política. En este sentido, contribuye a neutralizar la disputa política que suele afectar negativamente el ejercicio de gobierno en la atención de las demandas de la ciudadanía y constituye un primer escalón en la construcción de una cultura democrática.

En este trabajo interesa abordar particularmente la tercera de las características mencionadas, con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone, como primer paso, mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Pensamos que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático. La coyuntura en México es muy propicia porque precisamente en los momentos en que algunos partidos logran por vez primera gobernar grandes ciudades o ciudades capitales, se advierte cierto apego a las prácticas y conductas propias de un contexto autoritario y escasa preocupación por construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Sus líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales. Por ejemplo, esto ocurre con las organizaciones vinculadas al PRD en la Ciudad de México, donde la línea divisoria poco clara entre organizaciones sociales, partido político y gobierno no contribuye a mejorar la capacidad de gobernar la ciudad.

A fin de aclarar cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan al decidir incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos se distingue analíticamente en este trabajo entre las formas o espacios de participación y los instrumentos de participación ciudadana. Sin duda ambos están íntimamente relacionados, pero analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer algunas pistas para trabajar en mejores diseños participativos.

#### **4. El diseño de las formas de participación ciudadana**

Para algunos autores, los resultados del ejercicio de gobierno dependen de la voluntad política que exista para tomar decisiones. Otros, en cambio, otorgan al diseño institucional mayor importancia para actuar con eficacia. Pero cabe preguntarse cuáles son los elementos centrales en el diseño de formas o espacios de participación ciudadana.

Este es un tema de gran importancia en México porque con la democratización del sistema político se debilitaron o liquidaron las formas de participación establecidas por el Estado corporativo creado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo. Ante ello se ha optado muchas veces por la improvisación en la creación de espacios y la activación de instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado. Esto ha podido observarse tanto en municipios gobernados por el PAN como por el PRD.

Un ejemplo es el proyecto del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México –uno de los más importantes proyectos urbanos del gobierno panista de Vicente Fox–, que se dio a conocer en un contexto en el cual, en el nivel discursivo, se expresaban grandes expectativas en torno a la participación ciudadana para mejorar la forma de gobierno. Pero el Gobierno Federal tomó la decisión excluyendo a los dueños legítimos de la tierra y a la autoridad municipal, la cual tiene competencias exclusivas sobre el uso y la planeación del suelo del territorio que gobierna, según el Artículo 115 de la Constitución de la República. ¿Cómo se puede construir una gobernabilidad democrática cuando se toman decisiones que excluyen a quienes tienen legítimos derechos patrimoniales y a autoridades locales que tienen competencias constitucionales para actuar en la materia?

Otro caso es el plebiscito al que recurrió Andrés Manuel López Obrador, jefe del gobierno perredista del Distrito Federal para consultar la opinión de sus habitantes sobre la construcción de segundos pisos sobre las principales vías rápidas (periférico y viaducto). En este proceso surgieron claramente las dificultades que existen para la utilización de este instrumento de democracia directa. La falta de información técnica sobre las alternativas posibles impidió que la ciudadanía se pronunciase conociendo las implicancias reales del sí o del no, tanto con respecto a las vialidades sobre las que se votaba como a todo el sistema de vialidad y transporte de la ciudad. Esto, sin duda, le restó legitimidad a un ejercicio ciudadano muy costoso, no obstante lo cual el gobierno consideró que era suficiente para dar inicio a las obras.

Sin duda la representación es uno de los temas centrales a ser considerado en el diseño de los espacios de participación ciudadana. Los partidos discuten permanentemente la representación política en las cámaras y buscan las mejores fórmulas cuantitativas para garantizar que ésta se corresponda con los votos obtenidos. Existen incluso cláusulas de gobernabilidad para garantizar la mayoría a quien no la logró en las urnas pero obtuvo el mayor número de votos.

En los municipios, la representación política no necesariamente responde al principio de proporcionalidad. En cada estado, la ley define la composición del cabildo pero, por lo general, el partido que gana el ejecutivo tiene garantizada la mayoría absoluta de regidores (concejales). Más allá de las limitadas funciones de éstos en los procesos decisivos, pareciera que en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir que la sociedad local no está plenamente representada. Así, por ejemplo, los jóvenes, las minorías indígenas y los discapacitados por lo general no ocupan cargos de representación. Las mujeres también tienen una limitadísima representación en el gobierno local. En la última década, las alcaldesas han representado entre 3% y 4% del total de las presidencias municipales en México, menos de 100 en un total de 2.429 municipios, y esto en un contexto de profundas y rápidas transformaciones políticas e importantes avances democráticos.

Aceptando que no hay un modelo único de participación, la cuestión que hay que resolver en cada sociedad local es quiénes representan a quiénes y para qué. Por ejemplo, la representación ciudadana a partir de la condición de vecino ha sido poco eficaz en las ciudades. El uso y apropiación del espacio urbano va más allá. En los barrios, en las colonias, de la ciudad deben participar no sólo propietarios o inquilinos, sino también comerciantes, jóvenes, mujeres y otros grupos con intereses particulares (no individuales). Por otra parte, hay quienes se atribuyen hoy una representación que funcionó en el pasado autoritario reclamando atención a sus demandas.

Subirats (2001) afirma que muchas veces se utiliza la representatividad como argumento en contra de la participación, porque los ciudadanos no participan o siempre son los mismos los que participan y representan sólo sus propios intereses. Sin duda, un buen diseño participativo es aquel que logra resolver adecuadamente los problemas que encierra la representación en la compleja sociedad actual.

En este sentido, los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades son el territorio, la condición socio-económica y el interés por temáticas de la vida urbana y social. La representación territorial debe elaborarse en función de la morfología social que presente el espacio urbano. Por ejemplo, en la Ciudad de México existen zonas donde habitan campesinos (Xochimilco), otras donde predomina la clase media (Benito Juárez) y zonas con una fuerte proporción de jóvenes (Iztapalapa). También se ha desarrollado en las últimas décadas una importante conciencia social en torno a la protección del medio ambiente, lo que se manifiesta en la presencia de organizaciones ecológicas, en las cuales participan autónomamente diferentes sectores de la ciudadanía, independientemente de su posición económica y social. Todo ello debe tenerse en cuenta en la elaboración de un diseño de participación ciudadana para que sea original y que la representación efectivamente funcione.

Al mismo tiempo, la representación puede ser individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras). En la ciudad existe una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, tales como las de madres de familia con demandas de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas y la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad.

Frente a esta complejidad de sujetos y relaciones sociales, la participación ciudadana contenida en la legislación actual de México, por lo general sólo reconoce un tipo de identidad: la de vecino, la cual se superpone en muchos casos a estas otras identidades que existen en la sociedad local. Esta forma de concebir la participación se hereda del Estado corporativo y su superación es un requisito para democratizar la gestión pública. En este sentido, en el interior de los comités vecinales, es común apreciar la ausencia de jóvenes en una ciudad de jóvenes y puede percibirse claramente cómo se reproducen comportamientos y disputas entre vecinos cuyo origen es de antigua data.

Aunque este tejido social es considerado actualmente como un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas concepciones. Un ejemplo en el que se está intentando esta articulación es el programa de mejoramiento de vivienda promovido por el Gobierno del Distrito Federal, a través de su Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual ha incorporado diferentes instancias de la sociedad civil. La responsabilidad técnica y la coordinación del proyecto están a cargo del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y participa en él un amplio número de jóvenes arquitectos de diferentes universidades públicas y privadas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Este programa obtuvo el Premio Nacional de Vivienda 2002, otorgado por el Gobierno Federal.

Otra cuestión clave de la representación es si los representantes son elegidos o designados por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general, en las comisiones o consejos de expertos (por ejemplo de vivienda, desarrollo social, cultura, etc.), los miembros son nombrados por las autoridades, mientras que en las instancias de representación vecinal son elegidos directamente por la ciudadanía.

Si la representación no es representativa de la sociedad local esto tiene fuertes efectos sobre la participación. Tal vez sea ésta la principal causa de la baja participación de la ciudadanía en los procesos de elección de sus representantes políticos y sociales y de su bajo compromiso en la actuación.

Pero debe reconocerse que existe también un conjunto de cuestiones prácticas que debe ser objeto de consideración. En primer lugar, las formas y los instrumentos de participación ciudadana deberían ser diseñados en función de la realidad local y cumplir con un conjunto de prerrequisitos de información, difusión, definición de objetivos claros, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, legales de comunicación social y/o electrónica que deben tenerse en cuenta para que funcionen. Es decir que en las sociedades complejas la participación ciudadana no puede ser algo espontáneo o resuelto a través de asambleas comunitarias.

La duración de determinada forma de participación es otro rasgo fundamental. Hay formas de participación que se crean para concretar determinada acción pública, o para participar en una decisión dada, mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más periodos gubernamentales. Ejemplo de las primeras fue la mesa de concertación creada para la reconstrucción de la Ciudad de México después de los sismos de 1985 y constituida por las organizaciones de damnificados para producir nuevas viviendas, experiencia que luego se retomará en este trabajo. Ejemplo de las segundas son los comités vecinales, figura que por lo general está contenida en alguna legislación o normatividad local.

Identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y políticas para impulsar la participación ciudadana es de fundamental importancia para garantizar una acción pública exitosa. Legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa que automáticamente funcionen. Sin duda, hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación. En los partidos políticos hay quienes consideran que, una vez electo un partido, es responsabilidad del mismo conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Los portadores de conocimiento y de un discurso técnico suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidades para participar en una decisión. Además, en la burocracia existen grupos que se oponen porque consideran que la participación de la ciudadanía aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y de eficiencia, y erosiona las instituciones y los partidos (Subirats 2001).

Ante esto Subirats (2001) ofrece una salida al afirmar que lo importante es que la participación puede cumplir una función complementaria y no antagónica a la eficiencia que debe perseguir la administración urbana. Pero cabe preguntarse si esta complementariedad no es justamente la forma de hacer de la participación exclusivamente un mecanismo de legitimación.

Es en el análisis de los espacios donde se perciben mayores dificultades de las autoridades para superar el modelo de participación vecinal y/o corporativo, la participación en comités vecinales, que fue la fórmula preferida del PRI y es con pocas

variantes la misma que surgió en la segunda ley del gobierno del Distrito Federal. En el mejor de los casos se crearon más espacios, miles de comités vecinales en lugar de un comité por cada delegación, con la intención de que participen en el proceso decisorio. Pero más allá de que la forma de representación consagró los viejos liderazgos, nunca se reglamentó su actuación, lo cual hizo de estos espacios una arena con una alta conflictividad social e institucional y una baja capacidad de incidir en la gestión pública.

Además es difícil combinar la lógica de actuación de quienes poseen una representación política y una representación ciudadana. Por ejemplo, en los municipios a los funcionarios los elige el presidente municipal, por lo general en función de lealtades personales o políticas y no por cumplir necesariamente con los requisitos profesionales que exige determinado cargo público. Su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo y cuanto menor es su experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia.

Si se considera necesaria esta inclusión de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno para crear nuevas bases que sustenten una gobernabilidad democrática, deben reconocerse los problemas que encierra y proponer formas y mecanismos que permitan superarlos o por lo menos neutralizarlos.

Por otra parte, es en el espacio local donde las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. La actuación de los partidos políticos en el municipio está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local. Pero al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana, indica que se politizan conflictos que tienen otro origen. En las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Al mismo tiempo, el elevado número de conflictos pos-electorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) es una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad (Ziccardi 1995).

Hemos afirmado en otro trabajo que apelar a la participación de la ciudadanía permanentemente puede contribuir a generar un efecto social contrario al que se busca y generar al inmovilismo social (Ziccardi 1995). Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su supervivencia y la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud) en sus colonias, las clases populares deben aportar trabajo comunitario para tener acceso a esos mismos beneficios aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la falta de equidad en la distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

La forma en que se presenta la oferta de espacios de participación ciudadana es de fundamental importancia para transitar hacia la construcción de una democracia participativa, pero también lo es el diseño de instrumentos que garanticen su eficacia.

## 5. Los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana

Font sostiene con razón que en la actualidad, a pesar de que muchas experiencias son excepcionales, “el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente” (Font 2001: 20). Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década de los años noventa a nivel internacional, aunque en países como México, aún no se vive este despertar. Entre los más conocidos están el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en numerosas ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y España, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales en Europa, las consultas ciudadanas, las encuestas y sondeos de opinión por vía electrónica y las audiencias públicas.

Ahora bien, en función de su composición y objetivos principales, los instrumentos pueden agruparse en diferentes tipos. A continuación analizaremos algunos de ellos.

### *a) Consulta pública*

La forma más sencilla de consulta en la era de la informática la ofrecen los medios electrónicos (Internet) y/o los medios de comunicación (la televisión, la radio o el teléfono). Estas consultas o sondeos de opinión pueden realizarse a iniciativa de la autoridad o por la voluntad de los ciudadanos que se organizan para opinar. También los medios de comunicación realizan consultas a diario sobre temas de actualidad. El principal problema de estas consultas es la falta de representatividad de quienes emiten la opinión y también la posibilidad de que se manipulen los resultados de manera bastante fácil, principalmente a través de la propia pregunta.

La encuesta, en cambio, es el instrumento de medición predilecto de la sociología, cuyos resultados permiten conocer opiniones sobre determinados temas. La muestra se selecciona a través de diferentes métodos y sus resultados son exclusivamente válidos para el momento en que se efectúa, es decir, es una foto. Los resultados pueden modificarse ante cualquier hecho que cambie las condiciones originales en que se hizo la encuesta. Por otra parte, se requiere un cuestionario, una metodología, encuestadores que lo apliquen, personal que procese la información con programas de cómputo, etc. En algunos casos las encuestas se realizan por teléfono, como se hizo la consulta del gobierno del Distrito Federal sobre el horario de verano, pero la confiabilidad de sus resultados es aún más baja.

Existen instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum que son considerados instrumentos de democracia directa y son herramientas incorporadas y activadas en las democracias consolidadas. Son instrumentos valiosos de la vida política y están contenidos en los cuerpos legales. El plebiscito consiste en someter a la ciudadanía una decisión del ejecutivo para que aquella exprese su aprobación o rechazo. Para que tenga carácter vinculatorio, es decir para que la decisión se tome en función del resultado, debe apegarse a ciertas condiciones electorales que establece el marco legal. El referéndum es una consulta a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del legislativo sobre la creación o modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia. Pero uno y otro para ser activados requieren

cumplir con demasiados requisitos, los cuales en el caso del Distrito Federal, consisten en la solicitud del 1% del electorado que figura en el padrón electoral, es decir un número muy elevado de firmas. La dificultad de activar estos instrumentos ha llevado a que sólo se usen cuando se trata de una decisión muy importante sobre la que existen posiciones encontradas. Ya se hizo referencia en este trabajo al plebiscito de 2002 para la consulta sobre la construcción de los segundo pisos de las vías rápidas. También puede mencionarse que este instrumento se ha utilizado en otras grandes ciudades del país, por ejemplo en Tijuana, una de las principales ciudades de la frontera norte, para decidir en torno a la realización de una gran obra pública.

El tipo de instrumento más extendido es la consulta. El primer requisito para que todo instrumento funcione es otorgar a la ciudadanía la información completa y precisa sobre lo que está en juego en la pregunta o consulta. También deben ser claras las implicaciones de los resultados, por ejemplo si tiene carácter vinculatorio o no, para saber si el jefe o la cámara local debe ejecutar la opción mayoritaria. Todo ello implica que se cuente con personal capacitado, tanto en la temática que se quiere consultar como sobre la reglas de la consulta. Al mismo tiempo, se debe contar con recursos financieros y materiales para llevar a cabo un proceso que, dependiendo de sus alcances, puede llegar a tener características muy similares a las de un proceso electoral (ciudadanos con credencial de elector, material apropiado, mesas para la votación, impresión de boletas, etc.). Por ello en México son los institutos electorales locales los encargados de su organización.

Al igual que las formas, los mecanismos de participación pueden estar contenidos en una legislación particular sobre participación ciudadana (como por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del estado de Jalisco o del Distrito Federal). A estos mecanismos se los denomina institucionalizados, pero pueden ser activados por el gobierno local o la ciudadanía a partir de una temática o problema que se quiera consultar puntualmente, para lo cual se debe definir quiénes participan (toda la ciudadanía, algunos vecinos, los jóvenes, etc.) y convenir ciertas reglas del juego con la sociedad y las organizaciones locales.

A nivel nacional existen en el país diferentes antecedentes sobre la participación ciudadana a través de la consulta. En 1983 se estableció en el Artículo 26, tercer párrafo de la Constitución: “La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática”. La Ley de Planeación Democrática del 5 de enero del mismo año, destacaba en sus principios:

La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano federal y representativo que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno (Artículo 2, inc. II).

Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en los ochenta en los procesos de democratización de las políticas públicas, a partir de lo establecido en esta ley. En contrapartida, los sismos de 1985 produjeron cambios significativos, por lo menos en la forma de gobernar la ciudad capital. Por un lado, porque las organizaciones de damnificados participaron directamente en el diseño y aplicación de las políticas de vivienda popular para

los damnificados. Por otro, porque una de sus consecuencias fue la creación de la Asamblea del Distrito Federal, primera forma de representación política con facultades exclusivamente reglamentarias.

Quizá la forma de participación ciudadana más formalizada ha sido y es la del Distrito Federal. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal promulgada el 26 de noviembre de 1998 tiene por objeto “fomentar, promover, regular, y establecer instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México” (art. 1º). Los principios en los que radicará la participación ciudadana son: la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia (Art. 2º). La ley reconoce un amplio número de instrumentos de consulta y participación directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Sin embargo, los cinco primeros instrumentos han sido muy poco activados, principalmente por las dificultades que presenta su utilización, y los otros implican un ejercicio de gobierno para el cual no existen reglas, ya que justamente el reglamento de esta ley nunca se elaboró.

Hay ciertas acciones gubernamentales que suelen considerarse instrumentos de participación ciudadana, sin serlo. Nos referimos a las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos o el tianguis municipal de las ciudades gobernadas por el PAN; tampoco lo es la ventanilla única que instaló el PRI durante tantos años y que sigue operando como una oficialía de partes, un poco mejor organizada pero con escasa eficiencia. Una forma de consulta instrumentada desde hace muchos años en México por la Presidencia de la República son las peticiones ciudadanas. Según Alianza Ciudadana, sistema de información creado por el gobierno foxista, las peticiones dirigidas al presidente hasta julio de 2002, alcanzaron la cifra de 284.577 comunicados de ciudadanos, lo cual es más del doble de lo registrado en un periodo similar durante el último sexenio priísta, cuando se recibieron 127.608 peticiones.<sup>4</sup> Aquí lo que interesa destacar no es el número de ciudadanos dispuestos a participar porque es muy bajo comparado con la población nacional, sino el incremento del número de peticiones, que es más del doble para el actual gobierno como consecuencia de las expectativas que ha creado el triunfo del PAN en el año 2000.

#### *b) Instrumentos de diseño de políticas públicas*

Los más tradicionales instrumentos de participación ciudadana para el diseño y/o legitimación de políticas públicas son los comités o consejos, los que se constituyen en función de una representación de ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social o de expertos. En México, la Ley Federal de Planeación de los ochenta contempló la participación ciudadana, lo cual dio origen a los Comités de Planeación del

<sup>4</sup> Cfr. <<http://www.presidencia.gob.mx>> (Fecha de la consulta 27/8/2002).

Desarrollo (COPLADES). Con anterioridad, desde principios de los años setenta, se crearon en el D. F. los comités de manzana y de vecinos. Estas instancias, durante más de dos décadas, fueron espacios de representación corporativa subordinada al PRI. El grado de subordinación podía ser absoluto, como lo fue en la época en que sus miembros eran designados por las autoridades locales (Ziccardi 1998a). En ese caso no se trataba de democratizar la gestión de la ciudad sino simplemente de crear nuevas formas que permitieran a un PRI que comenzaba a desgastarse, controlar la movilización y las demandas ciudadanas. Frente a este tipo de propuesta nació el Movimiento Urbano Popular (MUP) que, hasta mediados de la década de los ochenta, se asumió como el espacio autónomo de representación de los sectores más pobres de las ciudades. Sus posibilidades de supervivencia se fundaban precisamente en su capacidad de oposición y lucha, método que en la época logró que algunas demandas fuesen satisfechas (por ejemplo la introducción de servicios públicos básicos y equipamientos en las colonias populares autoconstruidas o autogestionadas). Su existencia perduró hasta que se creó el PRD, al cual se incorporó la mayor parte de sus miembros.

También pueden considerarse parte de este grupo los instrumentos de la metodología de la planeación participativa, aplicada en la elaboración de los planes parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, realizados por el gobierno del PRD. Los talleres de discusión y análisis para el diagnóstico y la elaboración de propuestas son el elemento central para definir los contenidos de la política urbana local (Ziccardi 2003).

Otro tipo de instrumentos son los Consejos de Desarrollo Social Municipal (COPLADEMUN) y los Consejos de Participación Ciudadana de los municipios que participan en la asignación de los recursos –ramo 33 del presupuesto de la federación– que el Gobierno Federal traspasa a los municipios, según la proporción de su población en condiciones de pobreza. Sin embargo, todos estos procesos y muchos otros no han implicado necesariamente el diseño de metodologías de participación novedosas, aunque suponen discusiones con un fuerte énfasis técnico, como lo es todo lo referido al presupuesto de la federación. Ante ello, no debe sorprender que en la encuesta realizada en el año 2000 por el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), 24% de las autoridades municipales considere a la participación ciudadana como uno de los problemas que debe enfrentar el municipio en lugar de considerarla un componente para gobernar mejor. Además, cuando exponen los principales problemas, alrededor de 12% de los presidentes municipales menciona la apatía y el desinterés de los comités para participar en la gestión pública.

Un ejemplo del papel distorsionado que puede cumplir la participación ciudadana institucionalizada en relación con sus objetivos originales son los consejos de participación ciudadana del municipio de Toluca del Estado de México, donde existe el denominado Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este municipio es un importante centro de actividades industriales y de servicios. Los consejos de participación ciudadana autorizan –firmando al calce para dar su consentimiento– las solicitudes que todo empresario o ciudadano común realiza ante la autoridad local para abrir una empresa o desarrollar alguna actividad económica. Sin duda, éste es también un mecanismo clientelar, que crea las condiciones propicias para que líderes o grupos vecinales se aprovechen de esta situación para exigir a cambio de su autorización una retribución, es decir que es una fuente de corrupción. Pero lo que importa señalar aquí es que la apertura de una empresa depende en primer lugar de que la zona en la que se quiera localizar esté clasificada de

manera coincidente con el uso que se le asigna en el plan de desarrollo urbano municipal. Lo lógico sería que estos planes se elaboraran con metodologías de planeación participativa o estratégica para crear consensos entre los diferentes grupos sociales que viven o usan el espacio. Por el contrario, los planes municipales los realizan consultores privados y la tabla de uso del suelo se define a partir de un modelo que entrega la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del estado. Posteriormente, el municipio da su consentimiento y se abre el período de la “consulta pública”, que es cuando los vecinos del municipio y cualquier ciudadano pueden opinar. Dado que esta consulta no se difunde ampliamente, no puede esperarse una intensa participación. Sin duda debería existir una intensa participación de la ciudadanía (no sólo de los vecinos) en la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes, pero una vez definidos los contenidos de los mismos, una vez establecidos los usos del suelo, una autorización para la apertura de una empresa debería ser parte del ejercicio de gobierno, parte de la responsabilidad de los funcionarios públicos de decidir con apego al Estado de derecho, a las leyes, reglamentaciones, normatividad y programas vigentes.

### *c) Instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas*

Los instrumentos de este grupo se caracterizan por la mayor injerencia de la ciudadanía en diferentes momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión. En América Latina, dos son los que más se han ejercitado: la planeación estratégica local y el presupuesto participativo.

La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano (CIDEU), asociación internacional de gobierno locales, promovida por el Ayuntamiento de Barcelona. El objetivo de su acción ha sido definido de la siguiente manera:

Las políticas urbanas deben orientarse hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Por ello, deben articularse de manera provechosa y eficaz para incidir en las cuestiones de calidad de vida, sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadanos, tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud, ocio, participación, etc. que caracterizan la vida en sociedad. Los cambios en la sociedad urbana implican nuevas formas de gobernabilidad. La multiplicidad de actores e intereses que intervienen en el panorama urbano implica una gestión compartida y participativa de lo público con el objeto de aumentar los recursos, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Por ello, entendemos la planificación y la gestión estratégica de forma integrada (CIDEU 2001, s/p.)

En este contexto, el plan estratégico es considerado como una herramienta necesaria para la gobernabilidad local en la medida en que:

[...] a través de la participación y del consenso de los ciudadanos, contribuye a una mayor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados. En este sentido, resulta imprescindible reafirmar la necesidad de una amplia participación ciudadana que permita fortalecer el espíritu comunitario, la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y generar una cultura de diálogo y convivencia” (*ibidem*).

Esta metodología se ha utilizado para elaborar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre otras.

En cuanto al presupuesto participativo, se trata de un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local a través de la participación directa en forma de reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología particular que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual surge de un Concejo de representantes de la ciudadanía y es aprobado por la Cámara de Concejales (*veredores*). Posteriormente se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles. Se trata de un instrumento creado por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), lanzado por primera vez en Porto Alegre y que actualmente se utiliza en más de 50 ciudades brasileñas. La metodología de este proceso participativo se utiliza también en España, en Cataluña (Rubí y Sabadell), así como en Andalucía, Córdoba y en algunos municipios de Sevilla (Gomá/Rebollo 2001). En México, en el D. F. ya se han realizado las primeras experiencias en las delegaciones Tlalpan y Cuahutémoc.

Otra experiencia que debe incluirse, sin duda, en este grupo es la experiencia protagonizada por la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Organismo Renovación Habitacional Popular, las universidades y las ONGs para la reconstrucción de las viviendas en el centro histórico de la Ciudad de México después de los sismos de 1985. Éste fue un proceso que se llevó a cabo con una intensa participación de la ciudadanía tanto en las tareas de diseño como de producción y asignación de las nuevas viviendas, claro está que en medio de una situación de intenso conflicto social que permitía que se actuara al margen de las prácticas burocráticas y se creara un estilo de relación basado en la corresponsabilidad de los actores involucrados. (Mecat/Michel/Ziccardi 1987).

Finalmente cabe consignar que, aun con los avances democráticos que se experimentaron en México en la última década, existen muchos indicadores que señalan por un lado, la persistencia del corporativismo y por otro la lucha por el resguardo de la autonomía como un valor en sí mismo por parte de las organizaciones sociales. Hacer de la participación ciudadana un espacio para que los ciudadanos ejerzan derechos y obligaciones y tengan capacidad de incidir e incluir sus intereses en los procesos decisorios es más una expectativa que una práctica consolidada. El desafío entonces es lograr que, más allá de la participación institucionalizada, las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se basen en la convicción de que la participación es un requisito del buen gobierno, honesto, eficiente y democrático, y en el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones ciudadanas.

## Bibliografía

- Álvarez, Lucía/Ziccardi, Alicia (2000): "Las organizaciones sociales de la ciudad de México". En: Garza, Gustavo (coord.): *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, D. F.: El Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, pp. 684-689.
- Borja, Jordi (coord.) (1995): *Barcelona. Un modelo de transformación urbana 1980-1995*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

- Borja, Jordi/Castells, Manuel (1998): *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brugué, Quim/Gomá, Ricard (1999): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2002): *Innovaciones en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México, D. F.: CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN.
- CIDEU (2001): *Declaración de Rosario. Asamblea General del 6 de abril del 2001, Argentina*.
- CONAPO [Consejo Nacional de Población] (2001): *La población de México en el nuevo siglo*, México, D. F.: CONAPO.
- Dahrendorf, Ralf (1980): "Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies". En: *The Political Quarterly*, vol. 51, N° 4, pp. 393-410.
- Font, Joan (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gomá, Ricard/Font, Joan (2001): "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 61-76.
- Gomá, Ricard/Rebollo, Oscar (2001): "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos, en Font, Joan (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 201-218.
- Gobierno del Distrito Federal (1998): *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. México, D. F.: Gobierno del D.F.
- Gobierno del Estado libre y Soberano de Jalisco (1998): *Ley de Participación Ciudadana de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Guillén, Tonatiuh (1996): *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. México, D. F.: COLEF/Porrúa.
- Martínez Assad, Carlos (1996): *¿Cuál Destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México, D. F.: Océano.
- Mecatl, José Luis/Michel, Marco/Ziccardi, Alicia (1987): *Casa a los damnificados*. México, D. F.: IISUNAM.
- Ortíz, Enrique/Audreyfof, Joel (coord.) (1998): *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. México, D. F.: Ed. Habitat International Coalition.
- Salazar Ugarte, Pedro (1998): "La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal.", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, N° 5-6, pp. 109-125.
- Secretaría de Gobernación (2001): *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, D. F.: Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Desarrollo Social-INEGI (2002): *Encuesta Nacional sobre Desarrollo institucional municipal*. México, D. F.: Edición CD-ROM.
- Subirats, Joan (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Font, Joan (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 33-58.
- Tocqueville, Alexis de (1978): *La democracia en América*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, Alicia (1995): "La tarea de gobernar. Las ciudades y la gobernabilidad". En Ziccardi, Alicia (coord.): *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM, pp. 13-37.
- (1998a): *Gobernabilidad y Participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.
- (1998b): "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática". En: *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, N° 5-6, pp.93-107.
- (coord.) (2003): "Un balance de la experiencia de planeación participativa en el nivel local en el D. F.". En: Ziccardi, Alicia (coord.): *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas parciales de Desarrollo Urbano en el D. F.*, México, D. F.: IISUNAM, pp. 9-20.

Ziccardi, Alicia/Saltalamacchia, Homero (1997): *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales* (Cuaderno de Avances de Investigación). México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.