

Título: “Democracia participativa en el gobierno local mexicano: la capital del país”.

Autor: Ernesto Casas Cárdenas ecasas@uat.edu.mx

Adscripción: Universidad Autónoma de Tamaulipas. Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales. www.uat.edu.mx www.uadcs.uat.edu.mx

Resumen: Considerando que al debate actual sobre la participación ciudadana le es inherente el imperativo de garantizar una mayor intervención directa del ciudadano en la construcción de las decisiones de gobierno, esta investigación tiene como objetivo general contribuir a la reflexión teórica en torno a la democracia participativa a nivel local, con base en el análisis de estas políticas del gobierno del Distrito Federal Mexicano. Se analizan diferentes factores de carácter contextual, estructural, actores e intensidad de la implicación ciudadana. En tanto ha sido posible identificar un nivel de escepticismo en el ámbito de la representación política para impulsar dichas políticas.

Nota biográfica: Doctor en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesor Investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Líneas de investigación: teoría de la democracia, participación ciudadana y comunicación política.

Palabras Claves: Democracia, participación, ciudadanía, deliberación.

Ciudad Victoria, México, Septiembre de 2013.

1. Los principios normativos: Argumentar y justificar

El debate actual sobre los principios normativos del modelo de democracia participativa tiene relevancia entre otras razones, debido a que la forma en que es concebido por las autoridades competentes, determina su implementación y alcances en cada contexto específico; es decir, determina el tránsito de lo cuantitativo a lo cualitativo en lo que hace a la implicación del sujeto y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos respectivos.

De tal forma que sobre este debate cabe señalar inicialmente la relevancia de colocar a la deliberación y, por esta vía, a la argumentación de propuestas y a la justificación de decisiones de gobierno, como principios normativos cuya materialización constituye un indicador fundamental del estado que guarda una democracia, en tanto la vigencia de esos principios es expresión de que los ciudadanos ejercen un grado de libertad positiva (Cf. Berlin, 1988) y de que se han discutido públicamente las definiciones que afectan a la convivencia social.

Mirar a la democracia más allá de la percepción procedimental que la asocia con el mecanismo del voto para la elección de los representantes políticos, conmina entonces a profundizar en el debate ético sobre la obligación de los políticos de argumentar sus propuestas y de las autoridades de justificar sus decisiones; eticidad a la que diferentes autores han aludido ante el imperativo de construir acuerdos sociales percibidos por el grueso de la población como válidos y legítimos (Cf. Bohman, 1998; Gutmann y Thompson, 2002; Habermas, 1988; Elster, 1998).

A fin de comprender de mejor manera este debate en el contexto contemporáneo, por demás plural y complejo, es conveniente analizar como las corrientes de pensamiento liberal y republicana han jerarquizado de manera divergente dos categorías fundamentales en torno a la participación ciudadana: los derechos humanos y la soberanía popular.

Mientras el liberalismo concibe a los derechos humanos como la cristalización de la autonomía moral del sujeto y por tanto los coloca por encima de la soberanía popular, en el seno del republicanismo se entiende a ésta como la expresión de la autorrealización ética de un pueblo, por lo cual le da prioridad frente a los derechos individuales (Habermas, 1998: 272 y ss.).

De tal forma que mientras en la visión liberal se ha puesto el acento en el individuo y su autodeterminación, en otras palabras y siguiendo a Berlin, se ha ponderado a la libertad en sentido negativo, en cuya perspectiva se pueden inscribir los postulados en materia de participación ciudadana del Partido Acción Nacional; en el ideario republicano el interés se ha focalizado en el Estado y el bien común, es decir, en el ejercicio de la libertad en sentido positivo asumida como un compromiso cívico, lo cual a su vez ha servido como plataforma ideológica a las propuestas sobre la materia del Partido de la Revolución Democrática (Cf. Prud'homme, 2007).

En esta perspectiva republicana, la política a la cual le es inherente la deliberación, es asumida como el sustento reflexivo de la vida ética, como la piedra angular de los procesos sociales cívicos; asimismo, es asimilada como el medio por el cual los miembros de una sociedad se reconocen y toman conciencia de su dependencia mutua, sobre la base de saberse libres para actuar e iguales ante la ley. En suma, sobre la base de racionalizar la reciprocidad que les garantiza una convivencia constructiva, no obstante las diferencias y conflictos que les son insoslayables.

En este debate entre ambas escuelas de pensamiento a propósito de los principios normativos inherentes a las políticas de participación ciudadana, los liberales interpretan entonces a los derechos políticos del ciudadano básicamente como no interferencia del Estado en el marco de las fronteras que delimita la ley; a través de los cuales es posible agregar los diferentes intereses particulares en una

voluntad política que en alguna medida impacta en las decisiones de las administraciones públicas.

Mientras en la visión republicana, los derechos políticos, señaladamente los de opinión y participación, constituyen libertades positivas cuyo ejercicio permite a los ciudadanos ser políticamente autónomos, e intervenir mediante un proceso dialógico de intercambio de razones en la resolución de conflictos sociales que requieren de la cooperación y la coordinación interpersonal (Bohman, 1998).

Es entendible por tanto que desde esta última perspectiva los fines del Estado son fundamentales, en tanto deben propiciar las condiciones institucionales que garanticen la formación de una opinión razonada y de una voluntad activa, que mediante procesos argumentativos formen parte efectiva en la construcción de las preferencias sociales, entendidas éstas como eminentemente endógenas a dichos procesos sociales; por ende, el Estado debiera estar en disponibilidad y aptitud de emitir justificaciones públicas sobre las decisiones de gobierno.

No obstante la jerarquización discrepante que hacen los liberales y los republicanos de dichas categorías, es factible establecer una vinculación esencial entre ambas posiciones, si se toma en cuenta que los derechos humanos aportan las condiciones formales que hacen posible la construcción racional y discursiva de la opinión y de la voluntad, mismas que se traducen en el ejercicio de la soberanía popular; es decir, que gracias a la vigencia de los derechos humanos es posible ejercer la soberanía popular, y que dicho vínculo se concreta mediante las estructuras discursivas.

A esta expresión de matriz republicana le subyace la simbiosis entre el uso de la razón y la voluntad del sujeto, sustentada en las ideas de Kant y de Rousseau respectivamente; que a su vez se materializa a través de lo que Habermas ha denominado la racionalidad comunicativa, la cual hace posible la construcción de acuerdos mediante la argumentación y la justificación, en alguna medida

generalizables. Esta ecuación permite identificar el proceso normativo intrínseco a la existencia de ideas razonadas y razonables en torno al bien común, con las que una parte significativa de la población pudiera simpatizar sin necesidad de recurrir a medios de coacción.

Empero, la vigencia y reproducción de este paradigma normativo requiere en términos prácticos de un nivel mínimo de homogeneidad social, en cuanto a la distribución equitativa de la riqueza y a la existencia de oportunidades de desarrollo personal y colectivo, así como de cualidades morales y éticas motivadas por una educación en la reciprocidad y en la igualdad ante la ley (Cf. Vallespín, 1998: 161 y ss.).

De igual forma habría que considerar que la contribución de los procesos de participación ciudadana al fortalecimiento de lazos de solidaridad y de cohesión social, es directamente proporcional a la vinculación de la autoridad con los acuerdos alcanzados mediante la ponderación de los mejores argumentos, en tanto los directamente implicados perciben que sus aportaciones son tomadas en cuenta al momento de decidir sobre el bien común, siendo precisamente este elemento el principal incentivo para comprometerse a participar (O' Flynn, 2009; Parkinson, 2009).

Son estas algunas de las premisas normativas que interesa ponderar por ahora, en el entendido de que su vigencia permite aludir a la calidad de la implicación de los residentes de una geografía específica en los asuntos públicos que afectan a su cotidianidad y, por esa vía, evaluar la calidad de un gobierno democrático como el de la Ciudad de México.

2. Los factores contextuales

2.1 La dimensión territorial

En el debate sobre la viabilidad de las políticas de participación ciudadana, la dimensión del entorno para su concreción ha venido ocupando un lugar cada vez

más relevante, al confrontar los referentes contextuales pequeños y relativamente compactos en los que fueron ideadas por primera vez, con la amplitud y la complejidad de las sociedades contemporáneas que presumiblemente las hacen inviables para albergar tales ejercicios cívicos.

Sin embargo, las experiencias acumuladas hasta ahora han permitido establecer un acuerdo mínimo en torno a que el ámbito municipal, con sus peculiaridades de diversidad y complejidad, constituye la geografía idónea para la implicación de los sujetos en los asuntos públicos, en razón fundamentalmente de las posibilidades que en él existen para establecer relaciones de proximidad, entre vecinos que comparten determinados intereses con las autoridades competentes (Mansbridge, 1983; Ziccardi, 1997; Young, 1999; Subirats, 2001; Navarro, 2002).

A favor de esta postura se añaden ideas como que en las sociedades modernas se hace prácticamente imposible una implicación intensa de los ciudadanos, pues la interacción dialógica se torna complicada dado que se suele verificar de manera eventual, en lapsos cortos, entre personas que comparten pocos espacios comunes, que en sus actividades sustantivas no convergen, y que ostentan intereses disímolos e incluso totalmente opuestos.

En ese sentido, algunos autores se han decantado por una participación ciudadana que ya sea a título individual o colectivo tenga un referente territorial de proximidad, es decir, consideran que la interacción más productiva se verifica entre grupos pequeños de una misma circunscripción, pues ello hace más factible establecer una idea de bien común, mientras favorece la cohesión y la reciprocidad reflejadas en forma de consensos (Barber, 1998; Mansbridge, 1999).

En esta vertiente de análisis cabe referir el estudio de caso desarrollado por Mansbridge (1983) en torno a la democracia deliberativa, específicamente sobre las reuniones ciudadanas o *town meetings* de Nueva Inglaterra, entre cuyas aportaciones al debate se encuentra la opinión sobre la inconveniencia de

extender la deliberación a todos los espacios públicos, para todos los temas y en todos los momentos; pues para él la deliberación se desarrolla de manera más efectiva en contextos de baja conflictividad y donde los participantes comparten intereses, relaciones de amistad o valores morales, así como cuando las soluciones a las demandas son identificadas por todos los participantes.

De cara a estas apreciaciones, cabe observar que en algunas delegaciones políticas de la Ciudad de México donde se han puesto en marcha ejercicios de participación ciudadana, la implicación de los sujetos se ha derivado en gran medida de la residencia en un contexto caracterizado por condiciones de vida muy inequitativas, así como respondiendo a las reticencias de las autoridades a interactuar con los representados.

Con lo anterior se pretende llamar la atención sobre el hecho de que si bien los ejercicios de participación ciudadana, pueden llegar a buen puerto en comunidades territorialmente reducidas y entre personas que comparten valores morales, objetivos y una convivencia relativamente armónica; los factores contextuales de conflicto pueden ser también importantes, como potenciales detonadores de la implicación de los residentes en los foros institucionales.

Centrando la atención en la intensidad y por tanto en la calidad de la implicación ciudadana en los procesos participativos, cabe observar que en algunos casos la ponderación de los ámbitos locales viene siendo asociada por la autoridad con una necesidad de limitar a los participantes, e incluso con la presunción de un estereotipo de interlocutor apto para estas actividades, en detrimento de quienes pudieran no aproximarse al estándar de competencia.

En ese sentido, algunos de los estudios realizados por los autores referidos aportan elementos sobre una tendencia a individualizar la implicación de los residentes en las instancias creadas *ex profeso*, a aislar a los participantes en espacios reducidos física y numéricamente, a ponderar temas que no despiertan

mayor controversia; en otras palabras, a favorecer la presencia del ciudadano calificado para el debate técnico, ajeno a ideologías y grupos políticos, e interesado en reflexionar sobre asuntos de carácter más particular que general.

Frente a ello, no debiera perderse de vista que la deliberación implica ante todo la exposición de los participantes al intercambio de ideas en espacios amplios y sujetos a la sanción pública, donde entran en juego una diversidad de intereses en alguna medida opuestos, incluidos los que detentan las propias autoridades a cuyas funciones le son propias relaciones de poder y dominación (Weber, 1972; Bobbio, 1987). Asimismo, es necesario reparar en el carácter endógeno de los contenidos de la deliberación, es decir, en su esencia constructiva de nuevas posiciones razonadas donde la pluralidad de opiniones es consustancial.

En todo caso, en lo referente al impacto del ámbito local en la viabilidad de los procesos de participación ciudadana, cabe destacar que el paso hacia un modelo deliberativo inclusivo y vinculante a nivel nacional, dependerá en gran medida de su realización inicial en el ámbito municipal; pues la tendencia histórica muestra que es poco probable que el proceso se pueda desarrollar y consolidar en sentido inverso.

2.2 La informalidad en la interacción social

Otro factor profundamente arraigado en la vida pública de la Ciudad de México es la persistencia de relaciones informales entre los ciudadanos y las asociaciones civiles con las diferentes autoridades, en el marco de las cuales el margen de autonomía de éstas se ve acrecentado para decidir unilateralmente los tiempos, la agenda y los alcances de los procesos de participación ciudadana.

Vista la informalidad como una variable que incide en la participación de los sujetos en el espacio público, su legado debe ser entendido como un problema que se articula tanto a nivel individual como colectivo, a través de relaciones de carácter clientelista entre liderazgos sociales muy centralizados y funcionarios

públicos propensos a operar al margen de la ley; en un intercambio de favores cuya esencia reside en los incentivos para reproducir estas prácticas, que suelen ser inversamente proporcionales a los costos por vulnerar la vida institucional.

De tal forma que las prácticas de informalidad deben ser inscritas en el quebrantamiento del Estado de derecho, es decir, en conductas que trastocan los principios liberales de la supremacía de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas; con lo cual las respectivas administraciones se colocan en una condición de iliberalidad (Cf. Merkel y Croissant, 2001; Zakaria, 2003).

En este marco y dadas las intrínsecas limitaciones de los órganos para la participación ciudadana en la capital del país, las negociaciones para alcanzar acuerdos en torno a decisiones políticas relevantes suelen tener verificativo al margen de estos órganos y, por tanto, de la deliberación pública, de los controles institucionales y de las sanciones legales, es decir, de la rendición de cuentas (O' Donnell, 2004).

Se puede establecer entonces que en la construcción del contexto de informalidad, que afecta directamente la operación de las instancias para la participación, suelen confluír al menos dos circunstancias: a) la existencia de una estructura institucional frágil, cuyos actores estratégicos pueden recurrir a mecanismos y prácticas paralelas a las previstas en la ley, sabiendo que difícilmente recibirán sanción alguna o que en su caso ésta será menor a los beneficios obtenidos y; b) la presencia de amplios sectores de la sociedad civil que, con independencia de la legitimidad de las demandas, desatienden las vías institucionales para gestionarlas, consintiendo y reproduciendo esquemas de cooptación en aras de conseguir algún beneficio.

Esta forma de interacción social estaría afectando además a la igualdad de oportunidades para la representación de intereses, a la calidad de las decisiones de gobierno, así como a la legitimidad del proceso institucional en su conjunto; de

tal manera que la reproducción en la capital del país de estas prácticas viciadas, constituye el principal obstáculo para las políticas de participación ciudadana.

En este sentido, la evidencia empírica en la ciudad capital permite observar la distancia que muchos capitalinos estarían tomando de las instancias para la representación vecinal y la participación ciudadana, en tanto a través de ellas no se estaría contrarrestando la pérdida de sentido acumulada en razón de su endeble contribución al cambio de condiciones de vida; en otras palabras, dada la carencia de resultados específicos, pues dichas políticas no estaría aportando códigos de significación para el común de los habitantes.

De modo que para revertir esta tendencia sería necesario entre otras cosas, instituir la vinculación de la autoridad con los acuerdos alcanzados tras la deliberación, pues ello derivaría en una adhesión amplia de los sectores participantes, ante la certeza de que sus aportaciones están siendo tomadas en cuenta al momento de decidir.

Asimismo, el funcionamiento de instituciones para la implicación del ciudadano en los asuntos públicos, al margen de condicionamientos clientelistas y de prácticas de informalidad e ilegalidad, requiere del arraigo de valores republicanos como la libertad positiva, la implicación directa del ciudadano en los asuntos de su comunidad, y la rendición de cuentas de las autoridades, los cuales contribuyan a cristalizar una convivencia constructiva ampliamente inclusiva (Cf. Máiz, 2006).

Cabría insistir en que alcanzar este objetivo implica ante todo un cambio en la cultura política que hoy orienta el devenir de la participación ciudadana, paralelo al cambio cultural en la sociedad como causa y efecto de su intervención directa en los procesos de construcción de definiciones importantes (Schedler, 2004; Lechner, 2006; Gómez, 2006); un cambio cultural que reivindique el valor de la política como medio para hacer visibles a las amplias mayorías, hoy ausentes en el espacio público capitalino una vez depositado su voto en las urnas.

En palabras de Arendt (1985), sería necesario reivindicar la capacidad de todos los sujetos para definir los contenidos y los valores comunes, para hacerlos efectivos bajo un pleno reconocimiento de las diferencias, del conflicto como diría Maquiavelo, de la diversidad cultural inherente a toda sociedad moderna.

3. El marco institucional

Las instancias de representación vecinal y para la participación ciudadana con que históricamente ha contado la ciudad (Consejo Consultivo, Juntas de vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana, Iniciativa Popular, Referéndum, Consejos Ciudadanos, Comités Vecinales, Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos), han sido poco representativas de la pluralidad social respectiva, en tanto han quedado bajo el control corporativo de los partidos políticos, lo que ha afectado su capacidad de crítica, de propuesta independiente y de decisión.

En ese sentido es dable señalar que a pesar de la sistemática operación de diferentes mecanismos para la implicación de los residentes en los asuntos públicos, a la fecha no se ha logrado consolidar en la capital del país iniciativa alguna. En cuanto a las atribuciones de los órganos citados, en general han oscilado entre la información sobre la acción de gobierno y la consulta a algunos sectores que se considera afectados por las decisiones de la autoridad, en menor medida han contemplado la corresponsabilidad entre las partes para la prestación de servicios específicos y, en casos excepcionales se ha establecido alguna vinculación de la autoridad con las decisiones mutuamente acordadas.

Asimismo, las competencias referidas de dichos órganos no han implicado la garantía de que la autoridad justifique sus decisiones, mientras sólo para algunos mecanismos (como los presupuestos participativos) se ha previsto la vinculación de la autoridad con las resoluciones. Lo anterior permite establecer que mediante una estrategia de carácter regulativo, los gobiernos de la capital han venido impulsando lo que parafraseando a Schumpeter podría denominarse como una

concepción mínima de la participación ciudadana, limitando el derecho de los ciudadanos a conocer lo ya decidido y sin que éstos puedan intervenir de manera efectiva en las definiciones sobre el futuro de sus comunidades.

De tal forma que a pesar de que con las administraciones de los gobiernos del PRD se han expedido leyes de participación ciudadana, mediante las cuales se han habilitado diferentes mecanismos, han prevalecido resistencias entre las autoridades para delegar un margen de decisión sustantivo a dichos órganos, colocándolos en un nivel consultivo y de mediación para conseguir adhesiones a programas predeterminados y con presupuestos paupérrimos, que en el caso específico de los presupuestos participativos oscilan el 3% del monto asignado a cada delegación política.

Esta forma de actuación permite inferir que con independencia del partido en el gobierno local, la política de participación ciudadana ha sido en general concebida bajo una visión utilitarista, dejando a los mecanismos bajo el control de la autoridad y con facultades que no alteran su carácter consultivo; esquema que ha venido acentuando la insuficiencia de estas instancias para materializar una intervención efectiva de los vecinos en las diferentes etapas del proceso de construcción de las políticas públicas.

Frente a esta realidad, habría que insistir en el valor normativo de disponer de mecanismos permanentes, inclusivos y vinculantes, donde la ciudadanía pueda intervenir de manera efectiva en la construcción de las políticas y los programas de gobierno para su localidad, otorgándoles así mayor validez y legitimidad (Cohen, 1996; Bohman, 1998; Elster, 1998; Gutmann y Thompson, 2002).

Asimismo, ante la tendencia en las sociedades contemporáneas a aislar al sujeto en calidad de particular, será imprescindible impulsar a la deliberación como vía fundamental para hacer visibles las diferencias, los disensos y las ausencias; en

suma, potenciar a la deliberación a fin de revertir la tendencia a ensayar una participación cuantitativamente ambiciosa pero cualitativamente restringida.

De manera particular para el caso de la capital del país, será necesario trabajar paralelamente en la construcción del andamiaje institucional que mediante normas y procedimientos administrativos más sensibles a los intereses de la población, contribuya a fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad de la representación política, en el sentido en que Przeworsky (1998) ha postulado la idea de la democracia sustentable.

4. Los actores del proceso participativo

4.1 Los ciudadanos

El análisis sobre los niveles de participación de los residentes en los mecanismos instituidos en la capital del país, obliga a tomar en cuenta variables adicionales a las referidas, particularmente la diversificación de intereses y demandas así como las desigualdades sociales extremas. Centrando la mirada en esta última, es importante registrar su contribución a que amplios sectores asimilen al espacio público como un botín que se disputa a costa de excluir al presunto adversario; conducta que impacta de manera desfavorable en la construcción de lazos de confianza, de cooperación y reciprocidad, es decir, de capital social cívico.

Bajo estas circunstancias, el espacio público que normativamente constituye el foro para la construcción social de proyectos de vida, se ha venido transformando en el lugar donde sobreviven sujetos aislados y propensos a la instauración de trincheras territoriales, lo que en mucho obedece a un sentimiento de rechazo a la diferencia, de temor ante la presencia del otro, y particularmente en la capital, a problemas de inseguridad; fenómenos que estarían dando paso a sociedades cada vez más fragmentadas y segmentadas, donde permea la violencia en sus diferentes manifestaciones.

A la pérdida de sentido y de pertenencia a un espacio público físico por parte de amplias capas sociales, estarían abonando asimismo las actuales formas de socialización mediadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a través de las cuales si bien se ha ampliado el abanico de posibilidades para una interacción virtual amplia y diversa, simultáneamente se ha favorecido un cambio en las representaciones que el sujeto hace del espacio público y de las posibilidades de su implicación en él, que salvo excepciones ha derivado en sentimientos de impotencia e inutilidad sobre la acción colectiva. Estos cambios culturales estarían repercutiendo asimismo en el ámbito de la democracia electoral que, en palabras de Lechner (2006, p.22), estaría enfrentando una especie de desarraigo afectivo.

Para el análisis de las políticas de participación ciudadana es imprescindible entonces reconocer la existencia de este sujeto contemporáneo, que en los hechos accede a un concepto de ciudadanía diferenciado de acuerdo con la posición socioeconómica, el nivel cultural y educativo, así como en función de las condiciones generales de vida; estas desigualdades cada vez más extremas en la capital del país han ido generando un malestar social en ascenso, que si bien afecta a la construcción de lazos de solidaridad y de cooperación entre amplios sectores, también se han constituido en detonantes de un capital social altamente polarizado.

Este escenario propicio para el desbordamiento de los innumerables conflictos sociales que enfrenta el caso de estudio, hace imprescindible establecer que por encima de la demanda de espacios para la participación ciudadana, debe prevalecer el derecho de todo sujeto a involucrarse periódica y directamente al menos en la construcción de la agenda entorno a la ciudad donde vive, de poder deliberar públicamente a fin de construir acuerdos respaldados por la mayoría de los residentes, de recibir justificaciones sobre lo que se hace en su nombre, y de evaluar los resultados de la labor de la representación política durante el mandato, a fin de valorar la permanencia del partido en el gobierno.

4.2 El demos asociativo

Si bien esta variable es intrínseca al modelo de la democracia participativa, es conveniente referir que desde los últimos años del siglo XX se ha venido afinando una propuesta de análisis alrededor del papel de las asociaciones en el desarrollo del gobierno representativo, en lo que ha sido denominado como *democracia asociativa o corporativa* (Hirst, 1994; Cohen y Rogers, 1995; Streeck y Schmitter, 1998), con base en los presupuestos siguientes:

- Garantizar el principio de igualdad entre los actores del mundo asociativo mediante la puesta en marcha de reformas y procedimientos institucionales;
- Los actores llamados a participar de manera preferente son las asociaciones o grupos de intereses, junto a los representantes políticos;
- La estructura estatal debe facilitar la formación de asociaciones, especialmente entre sectores de la población con dificultades para hacerlo de manera independiente, intentando garantizar la presencia de más intereses en los foros de discusión pública;
- Las asociaciones deben ser percibidas como organizaciones que se conforman a través de la provisión de incentivos selectivos, o a partir de la acción de grupos políticos que corren con los costos de la movilización, y que tienen por objeto la agregación y la representación de intereses susceptibles de influencia.

Entendiendo por tanto a la asociación como una instancia de intermediación entre el Estado y la sociedad en general, cabría remontarse al pensamiento de Tocqueville (1995), para quien las virtudes de la organización vinculada con la vida diaria en sociedad residían precisamente en su papel de conciliación entre ambas esferas, cuya presencia debía favorecer la sustitución de las organizaciones jerárquicas por otras de carácter horizontal, que cultivaran la responsabilidad ética, la interdependencia y una forma democrática de integración social.

Asimismo, si bien para Tocqueville habría dos precondiciones para el funcionamiento de este tipo moderno de organización social: a) relativa igualdad entre los afiliados y, b) libertad de afiliación; es imprescindible considerar que cada contexto específico puede producir una influencia hegemónica sobre el tipo de asociacionismo y su vida interna (Warren, 2001: 43).

En forma paralela habría que considerar la opinión inscrita en el pensamiento pluralista según la cual, el significado democrático de las asociaciones reside particularmente en sus segmentados y diferenciados propósitos; en esa tesitura, se concibe a las sociedades modernas conformadas por una pluralidad de poderes y de decisiones mutuamente influenciados.

Para el pensamiento de pluralistas como Dahl (1989) y Cole (1989), la existencia de intereses diversos insertados en las diferentes organizaciones sociales, que compiten en igualdad de circunstancias por prevalecer en el espacio público, constituye el fundamento y la expresión del equilibrio social inherente a la democracia representativa. De tal forma que aceptando como una fortaleza del movimiento asociativo la diversidad de propósitos, es decir, de intereses en competencia que se agrupan en torno a él, haría falta reparar en los requerimientos internos que debiera satisfacer cualquier asociación para su funcionamiento equilibrado y consecución de objetivos mínimos, sumando a lo previsto por Tocqueville al menos otros dos elementos: los propósitos internos y las reglas de acción comunes.

En esta tesitura, la discusión libre en el seno de las asociaciones constituye un primer nivel en el proceso de influencia mutua entre sus miembros, que abona al sentido de pertenencia a un ideal u objetivo específico; un segundo nivel lo conforma el proceso de toma de decisiones, que implica la existencia de reglas formales y observables para tal fin. Ambos procesos refieren la importancia de los medios a los cuales se apela en la vida interna de las asociaciones, los que

irremisiblemente repercuten en la actuación de éstas en el espacio público y en sus fines.

Al contrastar los presupuestos referidos que debieran ser compartidos y observados por cada asociación, con el panorama actual del asociacionismo en el caso de estudio, se puede tasar la relevancia de que en el seno de éste prevalezca una precaria e inconsistente membrecía, una vida interna poco transparente que no suele contemplar mecanismos para la rendición de cuentas y, una acción motivada por intereses más particulares que generales; a lo cual habría que agregar los factores analizados entre los que destaca la posibilidad de recurrir a prácticas de informalidad.

A estos patrones de organización y conducta que alteran en diferente medida el cumplimiento de las premisas referidas, y que por ende repercuten desfavorablemente en la confianza ciudadana hacia muchas asociaciones, hay que sumar la disputa que en diversas formas despliega cada colectivo frente a sus competidores, de cara a una oferta limitada y manipulada de manera discrecional por autoridades que privilegian a ciertas asociaciones en función de afinidades ideológicas y partidistas.

No obstante, habría que insistir en la necesidad de evaluar a las asociaciones por los efectos globales que producen para la vida social, es decir, por la posibilidad que abren tanto para externalizar el disenso como para apelar a la deliberación y, en ese sentido, por la aportación que hacen en torno a los medios legítimos para construir acuerdos, más allá del voto.

El significado democrático de las asociaciones reside entonces en su aportación de esferas para la formación de opiniones, con base en las cuales se pueden desarrollar agendas para el ámbito público. En palabras de Benhabib (1996), lo que las asociaciones autónomas tienen en común, es su capacidad para suministrar a la población de infraestructura social para la comunicación pública.

Apreciar al asociacionismo como un medio para la acción y la decisión colectivas, conmina a reflexionar sobre su contribución a la concepción de diferentes recursos de influencia y de control civil sobre lo que la representación política hace en nombre de los representados; en cuyo marco cabe recuperar la conceptualización que Smulovitz y Peruzzotti (2000) han hecho sobre la forma de control vertical que denominan como *societal*, la que *grosso modo* hace referencia a las acciones públicas desplegadas por el asociacionismo con el objetivo de proponer asuntos para la agenda pública, incidir y en su caso modificar decisiones de gobierno, así como para propiciar la activación de las instancias horizontales de *accountability*.

Planteamiento que enlaza con la idea de Habermas sobre la contribución de la acción comunicativa a la autonomía política del sujeto y de éste a la vida colectiva, pues si bien la capacidad de las esferas públicas para resolver problemas por sí mismas es limitada, éstas pueden sensibilizar a la estructura de gobierno sobre problemas latentes, así como ampliar la presión social sobre determinados problemas aportando alternativas de solución.

En casos específicos como el estudiado, las asociaciones estarían realizando una contribución significativa en materia de conciliación de intereses, debido a la escala y el carácter contingente de los problemas por abordar, así como por el pluralismo cultural que implica una negociación entre muchos grupos y colectivos con diferentes recursos, identidades y valores, quienes además no siempre están dispuestos a interactuar con las autoridades.

No obstante, en torno al poder de las asociaciones en el espacio público habría que considerar particularmente la tendencia a instrumentalizar al demos asociativo, presente tanto en el ámbito de la autoridad como en la propia organización civil, generado de manera intencional situaciones de subordinación del capital social a los intereses de las administraciones en turno.

Asimismo, habría que tener presente que no todas las asociaciones tienen el mismo potencial para reproducir una esfera pública deliberativa, en los términos referidos por Benhabib, en tanto se ha podido registrar en el caso de la capital del país, el desinterés de muchos liderazgos sociales en comprometerse a cimentar entre sus representados a la deliberación pública como un fin en sí mismo, así como en cultivarla en el seno de las asociaciones a fin de hacer prevalecer la fuerza del mejor argumento en torno a causas comunes.

En el mismo sentido, habría que decir que si bien existen grandes potencialidades en la estrategia basada en la subsidiariedad, en contextos específicos como el analizado aquí existen riesgos importantes, ligados al empoderamiento de algunas asociaciones respaldadas por alguna autoridad o por poderes económicos y de facto; las cuales acaban por inhibir la acción de las asociaciones autónomas.

De cara a esta realidad cabe insistir en que los efectos democráticos de las esferas públicas dependen en gran medida de su autonomía, en el entendido de que las asociaciones independientes pueden representar de mejor manera a sus miembros, externalizar conflictos y actuar con mayor legitimidad; en otras palabras, para el asociacionismo independiente constituye una premisa vital permanecer al margen de la influencia del dinero y del poder político, particularmente del proveniente de los poderes fácticos, tomando en cuenta que éstos suelen representar un consenso del que quedan excluidos los menos organizados.

Asimismo, la efectividad de las acciones del movimiento asociativo independiente a favor de su presencia en la toma de decisiones de gobierno, dependerá en mucho de la formación de amplias redes asociativas que empujen hacia el incremento de instancias para la deliberación desde lo local; no obstante, para que la capacidad de coordinación y de cooperación de las asociaciones en este nuevo escenario sea fructífera, se precisará de un diseño institucional que haga frente a las inequidades presentes en cada contexto específico.

En suma, es posible establecer que un demos asociativo plural y autónomo puede ofrecer una estructura de organización alternativa que favorezca a la gobernabilidad en el marco del modelo representativo; en contraparte, la ausencia de una sociedad civil organizada, de un capital social cívico, sólido e independiente, constituye un obstáculo para consolidar a la participación ciudadana y, más aún, para avanzar hacia un modelo propiamente deliberativo que propicie una convivencia constructiva desde el ámbito local.

4.3 Partidos y representantes políticos

A la luz del protagonismo de los partidos políticos en la vida política nacional y local, en las últimas décadas del siglo XX diferentes teóricos han venido analizando su comportamiento, asociándolos con un modelo que se ha dado en llamar democracia de partidos (García-Pelayo, 1986; Manin, 1998); mediante el cual se alude al monopolio que ostentan para la postulación a cargos de representación política, a su poca permeabilidad social, así como a la organización jerárquica y a la disciplinada de sus miembros a las decisiones de sus dirigentes sin que medie un proceso interno de deliberación.

En ese sentido es posible identificar un proceso tendente a minimizar a la deliberación, cristalizado básicamente a través de la denominada disciplina de partido, gracias a la cual las élites directivas de estos institutos se han reservado la atribución de incidir e incluso decidir la agenda pública para los diferentes poderes y órdenes de gobierno, así como del alcance de los acuerdos que se formalizan en las instancias depositarias de la soberanía nacional.

Asimismo, cabe registrar como la deliberación pública ha venido siendo sometida a un proceso de fragmentación, que se ha operado esencialmente por la vía de la exclusión del común de los ciudadanos de los espacios instituidos precisamente para dicha práctica, colocándolos en el papel de electores de quienes en forma

periódica asumen el mandato de tomar las decisiones, presumiblemente luego de un proceso de deliberación en torno a los intereses de los representados.

El paulatino afianzamiento de estos dos procesos ha contribuido en gran medida al desafío en materia de legitimidad de salida que hoy enfrenta la representación política en México, en tanto el Estado ha venido incumpliendo con dos principios liberales básicos que le dan razón de ser: garantizar la vigencia de los derechos de los ciudadanos, particularmente a la vida, a la libertad y a la propiedad, así como cumplir con la función rectora en la conciliación de los múltiples intereses sociales en conflicto.

Cabe precisar que gran parte de las críticas a los partidos políticos no ponen en tela de juicio la existencia y validez de éstos como instancias para la representación y agregación de demandas, sino que aluden esencialmente a un conjunto de funciones que estarían cumpliendo de manera insuficiente o que estarían dejando de atender, lo que paralelamente ha favorecido la capacidad de control de grupos y élites sobre ellos, en detrimento del sistema democrático en su conjunto.

De cara al protagonismo referido hay que señalar que en términos discursivos y programáticos, los partidos que operan en la Ciudad de México se han pronunciado a favor de la participación ciudadana (Cf. Prud'homme, 2007). No obstante, cabe observar que en los documentos programáticos para aludir a las relaciones entre los representantes políticos y los representados con poca frecuencia se les asocia con la vida democrática, algunas veces se les vincula con la participación y, en la mayoría de los casos se les ubica en el marco de lo que comúnmente se conoce como atención ciudadana.

En consecuencia se puede inferir que al amparo de este último concepto ha venido operando la estructura burocrática de los gobiernos capitalinos en tales menesteres. Es conveniente puntualizar que existen diferencias sustantivas entre

un programa de atención ciudadana y una política de participación ciudadana, en tanto la primera coloca al ciudadano en el papel de transmisor de opiniones y demandas, ante las cuales la autoridad decide unilateralmente su viabilidad y concreción, mientras la segunda lo involucra activamente en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la localidad (Cunill, 1991; Ziccardi, 1998; Subirats, 2001).

De modo que si un gobierno restringe su política de participación ciudadana a un programa de atención a las peticiones de los residentes y, si éstos asumen que aquella política tiene como fin la apertura de espacios institucionales para plantear quejas y denuncias, no sólo se tergiversa al modelo participativo sino que se está ante el riesgo de desdeñar el potencial transformador que subyace a la acción colectiva, así como el valor de esta acción en la construcción de tejido asociativo, de lazos de solidaridad y reciprocidad, de capital social que contribuya a cimentar una convivencia constructiva.

En forma paralela, habría que registrar que el trabajo realizado desde los gobiernos capitalinos para crear un marco normativo y una estructura institucional en torno a la participación ciudadana, no se ha correspondido con una labor en el seno de los partidos para construir una cultura política que se traduzca en el compromiso de sus militantes en funciones de gobierno, de incorporar a los representados en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Estos antecedentes contribuyen a explicar que la política de participación de los gobiernos de la capital, registre una tendencia a desplegarse en espacios reducidos, con grupos compactos y bajo una lógica que intenta favorecer la implicación de las élites políticas locales con la injerencia de los partidos políticos nacionales, afectando la intervención efectiva del común de los ciudadanos y de sus organizaciones independientes, en los procesos de toma de decisiones trascendentales para sus respectivas comunidades.

Asumiendo entonces que la instauración del modelo deliberativo es por definición un proceso paulatino y perfectible, es válido establecer que el fortalecimiento de la credibilidad y la legitimidad de los partidos y representantes políticos, dependerá en gran medida de los medios a que internamente apelen para desarrollar su vida interna, entre los cuales la deliberación pública debiera ocupar el lugar central.

De esta manera se puede establecer que una de las grandes tareas que en materia de partidos políticos enfrenta la democracia mexicana, reside en alcanzar una mayor correspondencia entre las condiciones institucionales externas, muy favorables para el predominio de éstos en el espacio público, con la institucionalización de los procesos inherentes a su vida interna; lo cual permitiría revertir los fenómenos de informalidad, centralización y discrecionalidad que en gran medida siguen presentes en sus estructuras burocráticas.

Conclusiones

La investigación empírica permite establecer que la reproducción de prácticas de informalidad y el escepticismo de los partidos políticos hacia la participación ciudadana, constituyen obstáculos fundamentales para la viabilidad de este modelo en la capital del país.

Asimismo, ha sido posible inferir que el tránsito del modelo participativo al deliberativo a nivel nacional, dependerá en gran medida de su cristalización paulatina desde el ámbito municipal.

En el mismo sentido se puede concluir que dado el protagonismo de los partidos políticos, el futuro de dichas políticas dependerá en gran medida del tipo de liderazgo partidista; es decir, de la voluntad de la representación política para reconocer el valor cívico de la participación, impulsarlas normativamente y comprometerse legalmente con una deliberación inclusiva y vinculante.

Finalmente y en términos normativos, cabe destacar que por encima de la demanda de políticas para la participación ciudadana, debe prevalecer el derecho de todo sujeto a involucrarse periódica y directamente en la construcción al menos de la agenda en torno a la ciudad donde reside.

Referencias bibliográficas:

- Arendt, Hannah. 1985. *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Barber, Benjamín. 1998. "Democracia fuerte", en Águila, Rafael del, *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benhabib, Seyla. 1996. *Democracia y diferencia. Cuestionando los límites de lo político*. New Jersey: Princetown University Press.
- Berlin, Isaiah. 1988. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, N. 1987. *The future of democracy*, Minneapolis: Minnesota University Press.
- Bohman, James. 1998. "The coming of age of deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 4. Oxford: Blackwell.
- Cohen, Joshua. 1996. "Procedure and substance in deliberative democracy", en Benhabib, Seyla, ed., *Democracy and difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers. 1995. *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Cole, G. 1989. *The pluralist theory of the state*. London: Routledge.
- Cunill, Nuria. 1991. *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Elster, Jon, comp., 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García-Pelayo, Manuel. 1986. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Gómez, Silvia. 2006. "Los riesgos de la consolidación democrática", en Salinas, Darío, coord., *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. México: Gernika.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 2002. "Deliberative Democracy Beyond Process", en Fishkin, James and Peter Laslett, eds., *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

Habermas, Jürgen. 1998. "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en Águila, Rafael del, *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

Hirst, Paul. 1994. *Associative democracy*. Cambridge: Polity Press.

Lechner, Norbert. 2006. "Los desafíos políticos del cambio cultural", en Salinas, Darío, coord., *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. México: Gernika.

Máiz, Ramón. 2006. "Deliberación e inclusión en la democracia republicana". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 113, enero-marzo. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Mansbridge, Jane. 1999. "Everyday talk in the deliberative system", en Macedo, Stephen, ed., *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.

Merkel, Wolfgang y Aurel Croissant. 2001. "La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales", en Máiz, Ramón, ed., *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*. Vol. 1. España: Universidad de Santiago de Compostela.

Navarro Yáñez, Clemente. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

O'Flynn, Ian. 2009. "Referenda and deliberation in deeply divided societies", Paper prepared for *Referendum and deliberative democracy workshop*. Edinburgh: University of Edinburgh.

O' Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11, octubre. España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

Parkinson, John. 2009. "Beyond 'technique': The role of referendums in the deliberative system". Paper presented to the *Referendum and deliberative democracy workshop*. Edinburgh: University of Edinburgh.

Prud'homme, Jean-François. 2007. "La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)", en Castaños, Fernando, *et al.*, coords., *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México: UNAM-IIS.

Przeworsky, Adam. 1998. *Democracia sustentable*. Barcelona: Paidós.

Schedler, Andreas. 2004. "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática". *Estudios Sociológicos*. Vol. XXII, no. 64, enero-abril. México: El Colegio de México.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti. 2000. *Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship*. Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella.

Streeck, Wolfgang y Philippe C. Schmitter. 1998. "Comunidad, mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social", en Águila, Rafael del, *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

Subirats, Joan. 2001. "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Font, Joan, coord., *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Tocqueville, Alexis de. 1995. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

Vallespín, Fernando. 1998. "El discurso de la democracia radical", en Águila, Rafael del, *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

Warren, Mark. 2001. *Democracy and association*. New Jersey: Princeton University Press.

Weber, Max. 1972. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Young Iris, Marion. 1999. "Justice, Inclusion and deliberative democracy", en Macedo, Stephen, ed., *Deliberative politics. Essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press.

Zakaria, Fareed. 2003. *El futuro de la libertad. Las democracias "iliberales" en el mundo*. Madrid: Taurus.

Ziccardi, Alicia. 1997. "Gobiernos Locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)", en Álvarez, Lucía, coord., *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-CIICyH/UNAM.

Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: IIS/UNAM.