



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

ALCANCES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL DISTRITO FEDERAL PARA CREAR UNA
CULTURA POLÍTICA PARTICIPATIVA

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A:
MARCO ANTONIO RIVERA OLVERA

ASESOR: PROF. MANUEL QUIJANO TORRES



MÉXICO, D.F.

ENERO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México,
por decirme al oído quien soy en realidad.*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
y a sus profesores, por brindarle un cálido hogar a mi espíritu.*

*Gracias a Francisca, mi madre; a Enrique, mi padre;
a Enrique hijo, mi hermano;
a mi familia entera por darme
el amor y concederme la melancolía.*

*A mis amigos todos, por la templanza y la sabiduría.
Selene, tú sabes.*

*Muchas gracias a la señora Carmen González Reyes
por extenderme su generosa y siempre afable ayuda cada vez que lo necesité.
Gracias por escucharme Jefa.
A Julio Cesar Moreno Rivera
por esa oportunidad para seguir creciendo.*

*Gracias al profesor Quijano por ser parte de este proceso
tan importante en mi desarrollo.
Gracias por sus generosas atenciones.*

Alcances de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para crear una cultura política participativa.

Introducción	2
Primera Parte: Participación Ciudadana y Cultura Política.	
1. La comunidad política como ámbito de la participación	7
1.1 Estado y Sociedad	7
1.2 Gobierno y Sociedad	13
1.2.1 El Estado y Gobierno mexicanos	15
1.2.2 Antinomia entre poder ejecutivo y legislativo	16
1.3 Administración pública	17
2. Participación ciudadana	22
2.1 El concepto <i>ciudadano</i>	22
2.1.1 El ciudadano, un producto histórico	23
2.1.2 El ciudadano entre lo público y lo privado	25
2.1.3 Identidad cultural y acción colectiva: creación del espacio público por medio de la ciudadanía	28
2.1.4. Administración pública y ciudadanía	35
2.2 El concepto <i>Participación</i>	37
2.2.1 Participación y ciudadanía en la Constitución Mexicana	45
2.3 Participación ciudadana	52
3. Cultura política participativa	56
3.1 El concepto <i>cultura política</i>	59
3.2 Cultura política participativa: cultura cívica	63
3.3 Alteridad de la cultura política	67
Segunda Parte: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	
4. Gobierno del Distrito Federal	72
4.1 Marco jurídico	72
4.2 Administración pública dirigida a la Participación ciudadana	83
5. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	89
5.1 Reforma política e instancias de participación en el Distrito Federal. Un contexto a la LPCDF	91
5.2 Evolución de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Organización vecinal e instrumentos de participación ciudadana	97
5.3 El caso de los Comités Vecinales	109
5.3.1 Comités Vecinales: conformación y funciones	112
6. Conclusiones	125
Bibliografía	141

Introducción.

El contexto en el cual se desarrolla la técnica procedimental de los actuales gobiernos locales está determinado por una creciente complejidad en el entendimiento y resolución de la problemática social, a esto se añan distintas limitaciones técnicas y materiales inherentes a la propia condición institucional en que estos gobiernos se encuentran.

La participación ciudadana cobra relevancia en tanto constituye un elemento extra-gubernamental que permite potencializar los procedimientos y recursos del gobierno mismo por medio de la construcción de un espacio de discusión y definición de los asuntos de intereses común para la comunidad. La democracia participativa implica politizar, es decir, debatir para deliberar y decidir.

La participación ciudadana se da respecto a la administración pública. Existe en un contexto burocrático, por esto es importante para la disciplina administrativa estudiar este tema en particular.

El tema central de este estudio lo constituye la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y los Comités Vecinales como instancias de organización ciudadana. Para comprender la relevancia de la LPCDF es necesario elaborar un concepto de participación ciudadana en el cual se contemplen los elementos teóricos esenciales de dicho fenómeno, así como revisar las herramientas y mecanismos de participación establecidos por la misma ley. A su vez es necesario elaborar un concepto de cultura política participativa, entendido como el conjunto de conductas y aptitudes tendientes a trascender la simple gestión vecinal, para así establecer los parámetros de evaluación de la LPCDF.

La cultura política de los habitantes del Distrito Federal tiende a manifestarse en un gran número de actitudes basadas en prejuicios usualmente

producto de un conocimiento parcial de la norma y del proceso político-administrativo, lo anterior se refuerza por el grado de atención que se brinda a los elementos de salida del sistema político, es decir a los resultados materiales de la acción administrativa y al discurso político-ideológico del gobierno.

Las prácticas clientelares y corporativas del Estado hacia su población han dado un matiz particular a la situación política del país y más específicamente del Distrito Federal, estableciendo patrones generalizados de conducta ante los asuntos de interés público, patrones que desvinculan al ciudadano de su entorno político convirtiéndolo en un simple usuario de los servicios públicos. La falta de una cultura política de participación en la ciudadanía representa la base de varias disfunciones en el sistema político mexicano; la baja legitimidad de los gobiernos, el desapego a la función político-administrativa, el desconocimiento del marco normativo, la inexistente cultura de la legalidad son consecuencias inmediatas que se traducen en una falla estructural del sistema político.

Analizar y descubrir nuevos canales de participación y expresión política es necesario para hacer de la función gubernamental un proceso comprensible para todos los niveles sociales. Un ciudadano que conoce su gobierno y es partícipe de éste podrá, por un lado ejercer sus derechos esenciales de forma respetuosa y con una amplia comprensión del marco legal en el cual se desenvuelve, y por otro, influir en las decisiones intragubernamentales.

Este estudio se desarrolló a partir del análisis de los elementos teóricos de las definiciones de participación ciudadana y cultura política, poniendo énfasis en la concepción del ciudadano como un individuo consciente que actúa colectivamente en función de su posición en el ámbito comunitario. Se trata de enfatizar la necesidad de elaborar un marco jurídico acorde a la figura ciudadana contemplando sus diversas aristas (dimensión social, política y civil), para en la práctica desarrollar las potencialidades de un ciudadano consciente de su status e identidad ante un conjunto institucional tan organizado y rígido en sus

procedimientos como lo es el gobierno, y específicamente, la administración pública.

Estas primeras aproximaciones teóricas son necesarias para abordar el problema de la participación ciudadana en el ámbito capitalino, específicamente el tema de la LPCDF, cuestión que más allá de las implicaciones políticas trasciende hacia la esfera administrativa del Gobierno del Distrito Federal, configurando diversas instancias de éste para la atención de los grupos organizados de ciudadanos.

En el primer capítulo de este estudio se brinda un referente conceptual necesario para contextualizar la participación en un ámbito determinado por lo estatal, lo gubernamental y lo administrativo, identificando una escala de elementos teóricos en los cuales la participación se manifiesta de diversas formas.

En el capítulo segundo se revisan los conceptos *ciudadano* y *participación*, resaltando aquellos elementos que nos permitan enlazar estas dos ideas para brindar una aproximación al concepto *participación ciudadana*, con la finalidad de contar con una categoría necesaria para elaborar una disertación cimentada entorno al tema de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

En el tercer capítulo se hace una revisión del concepto cultura política, atendiendo la cuestión del cambio cultural, complementando así lo expuesto en el tema de la participación para ofrecer una aproximación al concepto *cultura política participativa*, resaltando los elementos culturales que orientan al ciudadano a la participación en los asuntos de interés público. A su vez se expone un modelo que propone empatar una escala de análisis para la cultura política y un conjunto de elementos que intervienen en su conformación, esto con el fin de establecer una herramienta teórica que nos permita reconocer la capacidad o incapacidad de la LPCDF para propiciar, o aún, crear una cultura política participativa.

En el cuarto capítulo abordaremos el tema del Gobierno del Distrito Federal, marco jurídico y administrativo de la LPCDF. En este capítulo se hace una revisión del marco jurídico del gobierno capitalino, tanto de los principios contenidos en el texto constitucional como de las bases enumeradas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, resaltando aquellos contenidos que hagan mención explícita de la participación ciudadana, esto con el fin de enfatizar la relevancia que el mismo marco jurídico otorga a la cuestión ciudadana. En un segundo apartado se continúa la revisión, ahora enfocada en el ámbito administrativo del Gobierno del Distrito Federal, haciendo un seguimiento a través de los ordenamientos internos de la administración pública capitalina tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal para identificar aquellas instancias encargadas de atender la participación y organización ciudadana.

En nuestro quinto capítulo se aborda el tema central de este estudio, la participación ciudadana en el Distrito Federal y el caso de los Comités Vecinales contenidos en la LPCDF. En un primer apartado se contextualiza la LPCDF revisando la historia de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, así como la reforma política del Distrito Federal que permitió se redactara una ley al respecto. En un segundo apartado se analizan los instrumentos de participación así como el modelo de organización vecinal que la LPCDF propone. Estos apartados representan un preámbulo al análisis de los Comités Vecinales, tanto en su conformación como en sus funciones.

Este capítulo tiene el objeto de abordar y atender tres hipótesis planteadas para el desarrollo de este estudio. Estas hipótesis son: a) *la LPCDF pretende establecer mecanismos de organización vecinal procurando una mayor y más dinámica relación entre las autoridades de la administración pública local y los vecinos, por medio de los comités vecinales; b) la elección y conformación de los comités vecinales conforme a la ley impide su correcto funcionamiento. Su ineficacia interrumpe cualquier otro tipo de nexo entre vecinos y autoridades*

locales, pues la LPCDF no contempla mecanismos alternos; c) los mecanismos de la LPCDF no permiten trascender hacia una cultura política participativa, pues restringe la participación ciudadana a meros órganos de gestoría ciudadana.

En la última parte de este estudio se reserva un apartado para las conclusiones resaltando tópicos complementarios obtenidos del desarrollo del tema principal, tales como: la ciudadanía como reproducción de lo urbano; el papel histórico de la figura ciudadana en el Estado mexicano; la importancia de la participación ciudadana en la eficacia gubernamental; y las deficiencias en el diseño de la LPCDF y los Comités Vecinales.

Como parte de las conclusiones se enlistan una serie de propuestas para hacer de la LPCDF el eje de un sistema institucional especializado en la atención de la participación y organización ciudadana.

Los objetivos de este estudio se plantean en tres sentidos:

- Identificar los mecanismos de la LPCDF que brinden al ciudadano un mayor grado de incidencia en las decisiones gubernamentales.
- Determinar si la LPCDF provee de recursos políticos suficientes a los ciudadanos para establecer una relación de corresponsabilidad entre autoridades y vecinos por medio de los Comités Vecinales.
- Dilucidar si la LPCDF permite al ciudadano desarrollar una cultura política participativa que lo oriente a influir en la administración pública del Distrito Federal.

Primera Parte:

Participación Ciudadana y Cultura Política.

1. La comunidad política como ámbito de la participación.

Conocer la definición de Estado, Gobierno y Administración Pública nos brindará un referente conceptual útil para entender la cuestión ciudadana como un fenómeno relevante en los procesos políticos; entender que el ciudadano es un sujeto político inmerso en un marco institucional denominado Estado y que reacciona ante esta realidad incidiendo en las instituciones estatales dispuestas para reproducir el orden social existente. El Estado es el ámbito en el cual el ciudadano busca nuevos espacios políticos para recrear la existencia colectiva, reafirmando su identidad cultural.

1.1 Estado y Sociedad.

Existen dos interpretaciones importantes respecto al concepto Estado, interpretaciones que destacan tanto sus fines como su naturaleza política. Para unos es la expresión jurídico-política de un grupo o clase social dominante mediante la cual preservan el orden social existente;¹ para otros sin embargo, es el instrumento de integración social y de resolución de los problemas colectivos, definición más acorde a las tendencias nacionalistas del siglo XIX. La primera teoría implica la existencia de grupos sociales en conflicto por la consecución del poder político, estos al conseguirlo lo utilizan para perpetuar el orden establecido por los intereses inherentes a su condición social; la segunda teoría propone que los grupos sociales no son irreconciliables y puede existir un instrumento como el Estado capaz de integrarlos y armonizar sus intereses en un proyecto común a todos los integrantes de la comunidad estatal.

¹ Cerroni, Umberto. Política. Teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI editores, tercera edición. México, 2000. Pág. 125 – 127.

La construcción del Estado moderno significó la separación de las esferas política y religiosa. La separación de las concepciones religiosas y políticas, en buena parte producto de la reforma protestante del siglo XVI y XVII, implica un nuevo orden social que es susceptible de ser alterado, en contraste al orden inmutable fijado por los valores religiosos impuestos desde las elites económicas e intelectuales del clero. La idea de un orden divino que determina las relaciones sociales se extingue ante un nuevo orden que contempla la situación económica de los distintos grupos sociales y su relevancia en la construcción de un nuevo orden político. Este proceso hace posible el paso de una sociedad por capas hacia una sociedad civil.

La territorialidad del “poder estatal” se impone a la dispersión geográfica imperante en los antiguos feudos, así mismo se configura una administración tendiente a concentrar las actividades de gobierno en un grupo técnico caracterizado por hacer valer los intereses del nuevo orden político. Todas estas características hacen del Estado absolutista un antecedente directo del Estado contemporáneo y de su comunidad políticamente organizada.

De los Estados medievales (patrimoniales), en donde el soberano era considerado dueño de toda la tierra y las propiedades que en ella se encontraban, se pasa al Estado del renacimiento (el Estado absolutista), distinguido por un poder y una administración centralizada en manos del soberano, para llegar finalmente al Estado de Derecho, surgido de las grandes revoluciones -francesa y norteamericana- y que tiene como característica principal la mediación de un aparato jurídico en la relación gobernante - gobernado.

La época de los monarcas absolutos se caracteriza por una progresiva centralización del poder en una instancia cada vez más amplia que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas.² El absolutismo representa la fase en que se perfecciona y se consolida la función administrativa

estatal inaugurada en la época de los antiguos señores feudales. La función administrativa es desempeñada por los “colaboradores financieros” del rey teniendo entre sus potestades la fiscalización y la coerción.

El carácter esencial del nuevo Estado en el plano constitucional refiere a una organización de las relaciones sociales a través de procedimientos técnicos preestablecidos, útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero,³ este es el avance político que permitió el paso de la sociedad estamentaria a la sociedad civil.⁴

Esta sociedad civil es producto del surgimiento de una clase especializada en la administración de los asuntos gubernamentales que impone intereses propios relativos a la actividad económica por ellos realizada, se establece así una división del trabajo político, surge entonces una clase gobernante y una clase gobernada.

Los movimientos revolucionarios europeos del siglo XVIII y XIX cuestionan el antiguo esquema del absolutismo. El conjunto de las relaciones político-económicas del Estado que se habían establecido bajo el auspicio del absolutismo se vio alterado por el surgimiento del sistema capitalista y por la ola de movimientos nacionalistas inspirados por el movimiento revolucionario francés de 1789. La sucesiva conquista de distintos derechos políticos por parte de la burguesía y la ideología liberal surgida en el siglo XVII sentaron las bases del nuevo orden político basado en la razón y las garantías de los individuos. A partir del pensamiento iusnaturalista el concepto y la valoración que se hacen del

² Gozzi, Gustavo. “Estado contemporáneo” en Bobbio, Norberto. et. al. Diccionario de Política. Siglo XXI editores, décimo segunda edición, México, 2000.

³ *Ibidem*.

⁴ La tecnificación de los procesos administrativos representa la creación de marcos jurídicos y disciplinas científicas dedicadas a atender los problemas que implica la organización de la nueva

individuo conforman el orden social, el cual se presenta como la codificación racionalizada de los valores individuales.⁵ El esquema imperante en el nuevo Estado sería precisamente la norma jurídica.

El Estado de derecho surge como un ordenamiento político en que las relaciones entre gobernantes y gobernados estarán determinadas por un cuerpo jurídico que a su vez garantizará la permanencia del orden económico estableciendo la propiedad como uno de los derechos primordiales. Los derechos fundamentales establecidos a partir del Estado de Derecho, tales como el derecho a la propiedad y a la igualdad jurídica, representan la tradición liberal de salvaguarda del sujeto en sus libertades civiles y económicas. Estos derechos son cedidos por el Estado restringiendo su propio actuar en la esfera privada de los individuos.

La sociedad ejerce derechos adquiridos por su pertenencia al conjunto estatal, los derechos sociales representan derechos de participación en el poder político. Las primeras expresiones de tales derechos se encuentran en los movimientos laboristas acaecidos en la Inglaterra del siglo XIX.

El modo de producción industrial que dio paso al Estado moderno y ulteriormente al Estado de Derecho permitió que las relaciones sociales establecidas al interior de la comunidad incrementaran su grado de complejidad. Las condiciones estructurales de la sociedad civil basada en la división social y política del trabajo permitieron la articulación de diversos grupos identificados por intereses específicos respecto a su posición en el orden estatal, las concepciones de estos grupos son determinadas por su ubicación en el proceso económico, y por su posibilidad de acceder a las funciones del poder público.⁶

sociedad civil. Lo que caracteriza a los procedimientos es su autonomización respecto de la complejidad social.

⁵ *Ibidem*.

⁶ La participación económica y política de los individuos en las actividades del conjunto institucional del Estado configuran una relación indisoluble, base de la sociedad industrial. La aparición de los estados nacionales permitió que un número de fuerzas sociales y económicas se unificaran en

A diferencia del liberalismo clásico, la democracia supone el principio del “gobierno del pueblo” en el sentido de “la participación universal” de los ciudadanos en la conducción de las cuestiones públicas. Las luchas obreras y sociales opuestas al individualismo liberal y la creación de grandes partidos y movimientos contrarios a la desigualdad imperante en los países liberales buscaron derechos sociales que garantizaran la mejoría en su calidad de vida.⁷ La sociedad cobra identidad en tanto se diferencia de los intereses impuestos por las instituciones garantes de la permanencia del Estado.

La distinción entre clase gobernante y clase gobernada inició la separación de funciones en la comunidad estatal.⁸ En un contexto de Estado de Derecho, una parte de la comunidad se especializa en imponer un régimen jurídico común para orientar las relaciones sociales; a su vez la sociedad, es decir esa parte de la comunidad desligada de las funciones de gobierno, se encarga de dar permanencia al orden estatal, cumpliendo tales normas, y reproduciendo la conducta generalizada por las mismas en todos los ámbitos de la vida social.⁹

El término sociedad civil se utiliza para denotar las peculiaridades que han adoptado las formas de organización al interior de la sociedad, en contraposición a las instituciones estatales. Su acepción originaria proviene del pensamiento iusnaturalista, el cual contrapone la sociedad natural a la sociedad civil. Sobre los individuos se alza un poder común a todos, que garantizará el respeto de tales

espacios cada vez más amplios, su vínculo con la democracia representativa amplió el área de gobierno libre.

⁷ Rodríguez Zepeda, Jesús. “Estado de Derecho y Democracia” en *Cuadernos de divulgación*, IFE, No 12, 1995.

⁸ Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1998.

⁹ “La sociedad es aquella unidad de vida condicionada por la distribución de los bienes, regulada por el organismo de trabajo, puesta en movimiento por el sistema de las necesidades y unida permanentemente por la familia y su derecho a determinadas estirpes. No es un orden determinado por el arbitrio, sino que descansa sobre la base de los elementos naturales de la existencia. El Estado es, por el contrario el *organismo de la voluntad general*, el que comprende no el momento natural de la comunidad, sino el autodeterminante. Sin embargo, en la vida lo determinado por la voluntad se encuentra en lucha constante con lo natural; así también en la existencia de la comunidad humana habría una lucha constante del Estado con la sociedad, de la sociedad con el Estado” Zippelius. Op. Cit. Pág. 239, 240.

derechos.¹⁰ En el lenguaje contemporáneo se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder características de las instituciones del Estado.¹¹ La sociedad civil es el terreno en donde surgen y se desarrollan los diversos conflictos sociales, ideológicos, económicos, religiosos, ante los cuáles el Estado reacciona mediante sus instituciones de gobierno. Los conflictos representan los “inputs” del sistema político que obligan a mediar o dar una respuesta satisfactoria ante diversos intereses usualmente contrapuestos. Bajo esta óptica la sociedad civil representa un campo de formas de organización y fuerzas sociales en busca del poder político que imponen intereses específicos para precisamente alterar las funciones de gobierno, o “outputs” del sistema.

Respecto a la finalidad del Estado podemos observar una doble fase en su enfoque, analizando sus fines particulares y sus fines universales; esto, a partir de tres planteamientos que suponen discrepancias metodológicas debido a la naturaleza que cada una de estas ideas representa: La finalidad del Estado en la historia de la economía; la finalidad de un Estado en particular en la historia y la finalidad del Estado para aquellos que forman parte de él.¹²

La idea de un fin inalterable y absoluto del Estado a través de la historia obedece al análisis sobre modelos ideales de Estado, por lo cual no responden a una realidad reconocible, la teoría de los fines relativos obedece al análisis de la movilidad socioeconómica de distintos estados a través de la historia atendiendo a las dinámicas particulares de cada uno así como a sus funciones.

Rescatado la distinción hecha entre los fines particulares y los fines universales o absolutos del Estado podemos afirmar que: la felicidad, el bienestar, y la moralidad, identificada por los griegos como la virtud, son fines absolutos que se anteponen a las garantías de los individuos en pos de la preservación de la

¹⁰ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

¹¹ Bobbio, et. al. Op. cit., Pág. 1523

¹² Jellinek, Georg. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

figura estatal, entendida ésta como garante de tales fines. En este tenor podemos afirmar que los fines del Estado se contienen en el Estado mismo. Esto respecto a los fines expansivos, respecto a los fines limitados se enumeran tres fines que corresponden a la seguridad, la libertad o la realización del Derecho.

La teoría de los fines relativos o particulares del Estado se enfoca en aquello que el Estado es incapaz o está impedido de hacer, afirma que los procesos sociales están por encima de las capacidades reguladoras del Estado, existen límites físicos y psicológicos a su actividad. Afirma también que el Estado no asocia, sino que es producto de una asociación. De manera puntual Jellinek señala distintos límites para la acción estatal: el Estado no puede crear lo que es obra de la vida interior humana; las actividades estatales solo pueden coincidir con las acciones humanas comunes y extrínsecas; corresponde al Estado la formación y mantenimiento del orden jurídico. Podemos afirmar que los fines más destacables del Estado, considerando su evolución histórica y los impedimentos de hecho por parte del mismo son los de salvaguarda de los derechos básicos como la paz, la seguridad, la igualdad y la propiedad.

1.2 Gobierno y sociedad.

El gobierno es el conjunto de personas e instituciones que ejercen el poder político y determinan las orientaciones políticas de una sociedad, este conjunto de personas e instituciones está encargado de ejercer las potestades del Estado sobre su territorio y sobre los asuntos que atañen a la comunidad. Las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad, que definen la forma del régimen político, y que se encargan de manifestar la orientación política del Estado, son órganos de gobierno.¹³

El gobierno posee múltiples atributos, es un flujo de procesos políticos en los que intervienen elementos jurídicos, financieros y humanos para producir

¹³ Bobbio. op. cit. Pág. 711.

acciones de gobierno. El gobierno entendido como la gestión político-administrativa de la comunidad, se basa en la interacción de diversas instituciones públicas que persiguen un fin común para remediar problemas de naturaleza heterogénea.

Como ya se ha mencionado la división política del trabajo se traduce en una sociedad dividida en clases: gobernantes, antaño señores feudales y colaboradores financieros del rey, y gobernados que representaban el resto de la sociedad, y que por su condición económica no podían acceder o influir en las decisiones de la colectividad. El desarrollo de las actividades económicas y la especialización de los procesos productivos permitió que las relaciones sociales se tornaran complejas más allá de las relaciones de parentesco. Una sociedad tan heterogénea desarrolló diversos intereses con grados diversos de disensión; se hizo necesaria una instancia de orden y conciliación que aglutinara el poder emanado del pacto social, pacto que precisamente da origen a esa figura de autoridad que posteriormente se conocería como gobierno.

La despersionalización de los órganos de gobierno, la institucionalización y la burocratización de la acción gubernamental son rasgos que se apegan a la realidad del Estado moderno. Estos rasgos se perfeccionaron con la formación del Estado de Derecho, pues los nuevos marcos normativos del Estado y el creciente auge de las actividades industriales desarrollaron técnicas administrativas que permitieron la creación de grupos especializados en la técnica del gobierno.

Cuando se reconoce al gobierno como la organización garante de los intereses de la comunidad estatal, se habla consecuentemente de organizaciones garantes de los intereses privados de la sociedad, organizaciones importantes que afectan de diversas formas el orden estatal, y que establecen una relación recíproca con las instituciones de gobierno. Estos son signos peculiares de una sociedad plural. La lucha política y los espacios de participación forman parte de la

dinámica de esta sociedad. Los sectores público y privado no pueden existir aisladamente en el Estado contemporáneo.

1.2.1 El Estado y Gobierno mexicanos.

Todo gobierno adopta los matices peculiares que caracterizan al sistema político de sus Estados, sus estructuras configuran diversas formas jerárquicas que hacen prevalecer las decisiones de ciertas autoridades gubernamentales sobre otras. La forma que adopta el gobierno esta imbuida igualmente por el proceso histórico que configuró a la comunidad estatal, los gobiernos europeos no poseen la misma identidad y cultura política que los gobiernos latinoamericanos.

El constitucionalismo representa la pauta para la ordenanza documentaria de los principios esenciales de un Estado. La limitación del poder real de las clases dominantes sobrevino por vía de la Constitución. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1917 captura la esencia de la dinámica política a lo largo de dos siglos de historia de la nación mexicana. El centralismo primero, en la etapa de Santa Anna, después encontrando una forma acorde a la dinámica burguesa del siglo XIX en la figura de Porfirio Díaz, y culminando en su forma más acabada representada por la clase revolucionaria y la creación del partido de Estado, culminado así con el documento constitucional de 1917.

En la Constitución de 1917 se captura la esencia del Estado mexicano otorgándole una figura particular.¹⁴ La forma del Estado mexicano es el de una república representativa democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos. Su forma de gobierno es de tipo presidencial.¹⁵ El gobierno de la

¹⁴ **(Constitución) Artículo 40**

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental

¹⁵ El Presidencialismo es el sistema de gobierno en que el Presidente asume los poderes de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Este sistema de gobierno es determinado por las relaciones que

federación esta constituido por los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial¹⁶ a su vez se establecen diferentes competencias en el ámbito territorial, a saber la competencia federal, local y municipal.

1.2.2. Antinomia entre poder ejecutivo y poder legislativo.

El carácter delegacional del poder Legislativo y del poder Ejecutivo supone ya la antinomia del Estado y la sociedad.¹⁷ Para su mutua relación el Estado y la sociedad requieren de instancias mediadoras -ejecutivo y legislativo- que las pongan en contacto, que compensen como representaciones delegacionales la brecha cerrada por su separación. El poder legislativo es la delegación de la sociedad en el Estado, en tanto que el poder ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad.¹⁸

En las instituciones de gobierno se establece el dialogo que nutre la relación entre el Estado y la sociedad, cada uno de estos elementos se manifiesta a través de los canales que el gobierno ha dispuesto para tal fin. Las fuerzas e intereses de la sociedad y el Estado son los determinantes de la actuación de tales órganos. Así la sociedad manifiesta su voluntad a través de la representación que el parlamento le confiere, y el orden estatal se manifiesta a través de las

mantiene el poder ejecutivo con el legislativo, cuyas facultades respectivas han sido entregadas constitucionalmente, y se manifiestan en la realidad política de una sociedad. En este sistema de gobierno el poder ejecutivo es unitario, esto quiere decir que se deposita en una sola persona, el Presidente también tiene las facultades de remover libremente a sus secretarios de estado, es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste, el Presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede darle voto de censura. Cfr. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2001.

¹⁶ (Constitución) Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 49

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁷ Guerrero, Omar. La administración pública del Estado capitalista. Editorial Fontamara. México, 1995.

¹⁸ Guerrero. Op. cit Pág. 68

acciones del poder ejecutivo.¹⁹ La administración pública representa la concreción de las funciones estatales en el poder ejecutivo.

1.3 Administración pública.

La definición de administración pública hace referencia a las instancias gubernamentales bajo el mando del poder ejecutivo, sin embargo los elementos que la conforman son de diversa índole, así pueden existir definiciones de carácter económico, político o jurídico.

“La administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal”,²⁰ representa la instancia ejecutiva de las acciones del gobierno, la actuación del gobierno sobre la sociedad se manifiesta fundamentalmente en los actos de la administración pública. Esta instancia es la encargada de regular y ejecutar los bienes patrimoniales, personales, jurídicos y procedimentales del gobierno. En el grado que el gobierno se torna en una estructura compleja y con diversas prerrogativas, la administración pública crece para hacer efectivas las nuevas responsabilidades, representando un cúmulo de procedimientos técnicos, para de esta forma procurar la mayor eficacia de la acción gubernamental.

Una definición sintética de administración pública afirma lo siguiente: es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del poder ejecutivo,²¹ tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, y adopta una forma de organización jerarquizada. Para su estudio se puede hablar de un punto de vista orgánico, el cual la identifica con todos los órganos pertenecientes al poder ejecutivo. Desde un punto de vista funcional la administración pública se entiende como la realización de la actividad

¹⁹ El régimen político como resumen institucional de los centros de poder del Estado adopta la organización bipolar: legislativo, ejecutivo. Ver. Guerrero. Op. Cit.

²⁰ Acosta Op. Cit. Pág. 84

²¹ *Ibíd.*

que corresponde a los órganos que forman ese sector. Administrar es realizar una serie de actos para conseguir los fines del Estado.

Hemos adelantado que la administración pública es la actividad del Estado. A grandes rasgos, dicha actividad puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.²²

En una acepción amplia la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que la sociedad sujeta a la dirección política, es administración porque implica la coordinación de esfuerzos recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización y control.²³

En la sociedad contemporánea la administración pública tiene encomendadas diversas tareas: La preservación del sistema político, el mantenimiento de la estabilidad y el orden, la institucionalización del cambio, la prestación de servicios públicos en gran escala, la promoción del desarrollo en diferentes campos, la seguridad pública y la formación de la opinión pública.

El carácter público de la administración pública se puede entender de la siguiente forma: ya que la administración pública es una de las actividades del gobierno, esta se conforma en su orientación y funcionamiento por el sistema político del cual forma parte, recíprocamente, los efectos de la administración se

²² Acosta. Op. cit.

²³ Sánchez González, José Juan. La administración pública como ciencia. Plaza y Valdes editores. México 2001.

extienden a todo el sistema político y pueden determinar el éxito o fracaso de las acciones del gobierno. El régimen de partidos políticos, la actividad de los grupos de presión, y la actitud de la ciudadanía constituyen factores relevantes que configuran las acciones de la administración pública.

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad;²⁴ separación de la cual brota una necesaria intermediación del conjunto de ciudadanos. Al pensar en la división teórica que se hace del Estado y la Sociedad se concibe al gobierno como una instancia diseñada para mantener en condiciones de estabilidad tal dicotomía.

La participación surge como espacio de expresión y medio de lucha para acortar las distancias entre clases, y atraer algunas de las funciones de la administración pública en beneficio de las clases en desventaja. Los derechos económicos y políticos de los ciudadanos existen en una situación de disparidad respecto de las clases tutelares que poseen los medios que la administración pública pone a su disposición.

Hoy en día el sistema capitalista ha logrado aislar las luchas sociales al campo de la administración pública bajo la normatividad del sistema democrático de derecho. Las condiciones materiales son ahora discutidas en el ámbito de la administración pública por ser ésta la encargada de gestionar los recursos provenientes de la fiscalización que el Gobierno impone a su población, que por tanto son de interés “público”.

La revisión de estos conceptos es necesaria para entender que el Estado es producto de la evolución de la comunidad humana. El hombre al evolucionar en

²⁴ Las revoluciones burguesas del siglo XIX encuentran en el parlamento, es decir en el poder legislativo, su principal centro de poder mediante el cual influyen en el rumbo estatal, sin embargo los movimientos sociales, principalmente obreros, encontraron un espacio de manifestación en el parlamento mismo. La instancia que antiguamente había servido como instrumento a los burgueses para imponer su interés de clase, dio cabida a los demás sectores de la comunidad

sus condiciones materiales de vida tornó complejos los procesos productivos y como resultado los hombres se especializaron en funciones que determinaron su papel en una comunidad progresivamente compleja. El hombre al tomar conciencia de su papel en el conjunto social transformó la comunidad en una sociedad dividida en clases, en este punto comienzan las luchas de esas clases por acceder a mejores condiciones de vida. El gobierno representa la parte organizada de la sociedad en un conjunto de instituciones y procedimientos encargados de preservar, o en su caso, estabilizar el orden social y económico del Estado. La administración pública representa esa parte especializada del gobierno que hace uso de sus recursos materiales para establecer un proyecto común al conjunto estatal y consecuentemente a su sociedad, procurando preservar el orden socioeconómico.

Entender la dinámica entre el Estado, el Gobierno y la Administración pública es esencial para comprender los términos en que se dan las relaciones entre los grupos sociales y cuales son los medios legales y legítimos disponibles para trascender al ámbito gubernamental y participar en las decisiones de gobierno, que se presume son las decisiones de la colectividad.

La evolución de la figura estatal determina el marco en que los individuos inciden en el conjunto social. Cultura, economía, normas sociales; son elementos que configuran las posibilidades de participación de los individuos. El conjunto de posibilidades de relacionamiento otorga un status a los individuos. Es así que el gobierno surge como una institución para preservar tal figura. El Estado mediante el gobierno institucionaliza todos los elementos sociales para dar continuidad histórica a los procesos sociales de cada comunidad humana. Por otra parte la administración pública se erige como el conjunto de recursos y procesos institucionalizados que hacen valer los intereses del órgano de gobierno. La participación incide en las figuras, primero de la administración pública y

estatal, con lo cual, la clase burguesa ha tenido que desplazar sus instrumentos de injerencia hacia la esfera del poder ejecutivo. *Cfr. Guerrero Op. Cit.*

consecuentemente del gobierno para hacer perdurar los cambios promovidos en el Estado.

2. Participación ciudadana.

2.1 El concepto *ciudadano*.

La figura del ciudadano ha adoptado formas distintas a lo largo de la historia, pues las implicaciones políticas y sociales del término han hecho de la ciudadanía una alegoría de los conflictos entre las clases integrantes de una comunidad política,²⁵ su concepción ha sido históricamente determinada por las formas estatales en las cuales se ha desenvuelto. Su entorno, atributos, derechos de participación, espacio público, son todos aspectos de la ciudadanía configurados por las relaciones economico-políticas gestadas al interior de la comunidad, ya sea que se hable de un Estado-Nación o una comunidad étnica o lingüística en los términos de Habermas.

Cultura, sistema político, sistema económico; son variables que inciden en la conformación de las relaciones sociales y que determinan la interacción entre Estado y Sociedad. El espacio público se transforma abarcando esferas diversas de la vida social y modificando las formas de expresión y lucha de las clases no beneficiadas por el poder público. El ciudadano es la figura que media en estos conflictos.

T.H. Marshall reconoce tres elementos que constituyen la ciudadanía: El elemento civil, haciendo referencia al conjunto de derechos necesarios para definir la libertad individual de las personas; el elemento político, el cual habla del derecho a la participación en el ejercicio del poder en tanto miembro de una comunidad política, y por último el elemento social, vinculado a la gama de derechos que proporcionan un mínimo bienestar económico y de seguridad. Además asigna un periodo histórico a la formación de cada uno de estos elementos, identificando así los derechos civiles al siglo XVIII, con la revolución

²⁵ El ciudadano representa el nexo entre las dos clases de la comunidad política, poseer el atributo de ciudadano representa la posibilidad de trascender de la clase gobernada a la gobernante, o por lo menos incidir en el ámbito de esta última.

francesa principalmente; los políticos al siglo XIX con los movimientos revolucionarios y las luchas obreras principalmente en Inglaterra, y los sociales en el siglo XX con la expansión del Estado de bienestar.²⁶ La ciudadanía evoluciona a la par de la figura estatal, los derechos sociales son transformados para hacer de la ciudadanía una figura de mayor o menor alcance, aunque sería aventurado afirmar que los alcances de la figura ciudadana son determinados exclusivamente por el cuerpo jurídico.

2.1.1 El ciudadano: un producto histórico.

En el tercer libro de *La Política* Aristóteles aborda el tema de la ciudad definiendo al ciudadano como parte integrante de este conjunto social, “La ciudad, es una colección de ciudadanos”, afirma. La forma de entender la relación entre la ciudad y su régimen es por medio de la ciudadanía. De manera general Aristóteles define al ciudadano como aquel que participa en las decisiones o gobierno de la ciudad, ya sea porque ocupe un cargo o participe por medio de su voto en las asambleas públicas. Afirma además que la ciudadanía esta en función del régimen de la ciudad, *la definición de ciudadanía dada es aplicable al régimen democrático*, sin embargo hay algunos regímenes en que la existencia política del pueblo es nula. La función del ciudadano es la conservación de la asociación política pues *obra de todos los ciudadanos es la salvaguarda de la comunidad; y como la comunidad es la constitución necesariamente la virtud del ciudadano habrá de ser relativa a la constitución.*²⁷

Las revoluciones burguesas del siglo XVIII, especialmente la francesa, transformaron las relaciones políticas de los países de occidente, el surgimiento del Estado-Nación y la primacía de la ideología liberal modificaron a su vez el conjunto social. La revolución industrial y los movimientos laborales en Inglaterra; la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; las constituciones

²⁶ Arzaluz Solano, María del Socorro. *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcoyotl (1997 – 2000)*. IAPEM. México, 2001. Pág. 60.

²⁷ Aristóteles. *Política*. Editorial Porrúa. Decimonovena edición. México, 2000.

escritas y el nuevo conjunto de normas que dieron forma al Estado de Derecho crearon nuevos lazos entre la sociedad y el gobierno, de esta manera se consolidó la “separación” entre sociedad civil y Estado reconociendo mediante el derecho, asuntos de índole privada y de interés público.

Los derechos laborales existentes en Inglaterra en el siglo XVIII se vieron modificados por la dinámica industrial de la época. Las luchas laborales inglesas dieron relevancia a la movilización social respecto a la esfera jurídica. Los reclamos expresados en tales movimientos se basaron en los componentes fundamentales de la ciudadanía: pertenencia, participación, asociación, inclusión /exclusión e identidad nacional. En este sentido la ciudadanía es una consecuencia política y jurídica de fuerzas sociales profundas y de distintos intereses propios a diversas entidades sociales y políticas.

El Estado nacional, originado en la revolución francesa, requería una población con orientaciones políticas susceptibles de ser dirigidas mediante estos derechos y obligaciones otorgados por la autoridad refundada en una nueva clase social. Mediante los derechos y obligaciones establecidos en los cuerpos jurídicos se permite la movilidad social y económica a las clases anteriormente restringidas. Los derechos y obligaciones más allá de cualquier carga valorativa otorgan al individuo una función en el sistema político, ya sea de legitimación, contrapeso o de retroalimentación al sistema político. El sujeto al poseer derechos y obligaciones asume una identidad jurídico-política, es así que se convierte en una pieza activa del juego estatal.

La moderna concepción de ciudadanía es un producto histórico originado en las luchas laborales inglesas del siglo XVIII, principalmente por parte de las clases campesinas. La conjunción del sistema jurídico y la economía capitalista propiciaron tales movimientos traduciendo los derechos laborales en derechos sociales y cívicos. La ciudadanía como producto histórico se crea a partir de la interacción entre sociedad activa, leyes naturales, leyes universales e instituciones

jurídicas bajo condiciones específicas de lugar, cultura política y participación. La ciudadanía evoluciona cuando los movimientos de participación logran traducir los derechos laborales en derechos sociales y de participación, de esta manera se apoderan de la esfera jurídica por los canales que la misma ley les provee.

La ciudadanía no se explica solo mediante los derechos que diseñan y otorgan los Estados. La movilización social da relevancia a tales derechos haciendo del individuo pasivo un sujeto capaz de hacer valer su posición en el conjunto social y modificándolo.²⁸ A su vez, la identidad cultural del sujeto le provee de diversos incentivos para trascender sus acciones hacia asuntos tan distintos como su asunción en el orden social se lo dicte.

2.1.2 El ciudadano entre lo público y lo privado.

Es manifiesta la naturaleza política del término ciudadano, pero este atributo solo es reconocible en el ámbito público. Qué pasa cuando los espacios de la comunidad se tornan difusos, o incluso desaparecen; la ciudadanía sólo es concebible en el contexto de las comunidades políticamente organizadas.

Actualmente la ciudadanía ha estado ligada a la concepción esencialmente electoral de la democracia estableciendo espacios autónomos, incluso irreconciliables, entre lo reconocido como público y aquello considerado privado. En la tradición liberal se despolitiza el concepto ciudadano restringiéndolo al marco normativo y de legitimación electoral, la igualdad política supuesta en el régimen democrático contemporáneo se entiende en el liberalismo como una igualdad ante la ley. La reconcepción del espacio público permite formar nuevos espacios de interacción social y de consenso, es decir, nuevos espacios

²⁸ Somers, Margaret. "La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico" en García, Soledad y Lukes, Steven. Ciudadanía, justicia social, identidad y participación. siglo XXI, España, 2002.

públicos.²⁹ Si el Estado democrático, liberal y constitucional protege el asociacionismo civil debe proteger estos nuevos espacios en que se desenvuelven la política y la participación ciudadana.

Si se replantea el margen de lo político y lo personal quedan de lado las distinciones entre lo político³⁰ (referido a lo propio de los asuntos gubernamentales), y lo social (relativo a los asuntos cotidianos y de inmediatez comunitaria), de esta manera aquello identificado con la política extendería sus límites hacia temas concernientes a nuestro mundo de vida,³¹ creando espacios de discusión política al margen de las instituciones identificadas con lo gubernamental. La difusa línea entre lo público y lo privado, y la consecuente expansión del espacio político sobre la vida cotidiana no propende a la creación de un régimen autoritario. La expansión de la política se da para reafirmar la idea y el espacio del ciudadano.

La expansión, no apropiación, por parte del espacio público desarrolla actitudes novedosas hacia el conjunto social entendido como espacio vital en el cual se desarrollan nuestras aptitudes y capacidades. El consecuente desarrollo personal, producto de esta expansión, se verá proyectado en acciones que incidan en la colectividad, de esta manera el ámbito privado se mezcla con el público en pos del desarrollo humano individual. Estas acciones “políticas” no necesariamente se verán reflejadas en las instituciones formales del Estado.

²⁹ El espacio público en un sentido básico es el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y que participan en su regulación: el territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad, entre los más importantes.

³⁰ El uso de la categoría *política* es reductivo, resolver que la política es la actividad relacionada con la organización del poder coactivo significa restringir el ámbito de lo “político” respecto del “social”. La razón histórica se encuentra en la contraposición que llevó a cabo la institución eclesiástica del poder espiritual respecto del poder temporal, y de la hecha por la economía mercantil de la sociedad civil y la sociedad política, entre esfera privada o del burgués, y esfera pública o del ciudadano. *Cfr.* Bobbio, Norberto. “Política” en Bobbio Op. Cit. Pág. 1215 – 1225.

³¹ “El mundo de vida es el ámbito natural que comparten *diversos* actores (*colectivos o no*) y desde su misma cotidianeidad, reconocen colectivamente el estado de insatisfacción de ciertas necesidades e intereses comunes y formas colectivamente organizadas de resolverlos, a través de la participación política orientada por un pasado de luchas comunes, ya sea en la formación de identidades sociales, de una memoria colectiva, de redes de pertenencia, entre otras”. Ver Estrada Saavedra, Marco. Participación política y actores sociales. Plaza y Valdés. México, 1995.

En la Grecia antigua ser ciudadano significaba formar parte de la ciudad y de sus asuntos; en la edad media las formas nacientes del poder político-administrativo mantenían unidas a personas sin parentesco en pos del sistema feudal otorgándoles un lugar específico en la estructura social. La idea de ciudadanía ha sido provechosa al bien “público” dentro de los intereses estatales. Con las revoluciones burguesas³² (surgimiento del Estado- Nación) se redimensiona la idea de ciudadanía, la cual no es una idea utópica sino el desarrollo de una experiencia antigua.³³ La ciudadanía se redimensiona en tanto funge como la base social de un producto histórico en constante renovación como lo es el Estado.

El liberalismo plantea la sociedad civil como una sociedad apolítica, la decadencia de tales ideas presenta nuevas posibilidades en la concepción del ciudadano. La distinción entre ciudadanía activa y pasiva resulta ser superficial en tanto se remite a un contexto político específico. La relevancia que supuestamente posee la ciudadanía activa carece de valor cuando no existen los medios socio-políticos que permitan y hagan valer la actividad del ciudadano.

La idea de lo político no debe restringirse al campo de la praxis social. Lo político es entender cualquier tipo de acción y pensamiento en un contexto social. El desarrollo de la ciudadanía plena y el “yo ciudadano” surgen, no a pesar de, sino gracias a lo social.³⁴ La ciudadanía plena se manifiesta ahí donde se actúa hacia lo universal, esto puede suceder en cualquiera de los foros que atañen a nuestra vida: *el yo, los otros y el mundo*.³⁵

³² *La naturaleza ha hecho a los hombres libres e iguales; las diferencias necesarias para la ordenación de la sociedad sólo han sido establecidas por razones de utilidad pública todo hombre viene al mundo con derechos inalienables e inviolables. Tales son: la libertad de pensamiento, el cuidado de su honor y de su vida, el derecho a la propiedad, la libertad de disponer de su persona... el ejercicio de los derechos naturales no tiene más límite que los que aseguren el derecho de los demás miembros de la sociedad al goce de los mismos beneficios.* (Declaración Europea de los Derechos del Hombre y del Ciudadano) en esta declaración se retrata el espíritu de la nueva concepción de ciudadanía del Estado burgués de derecho.

³³ Dahrendorf, Ralf. “Incorporarse a la ciudadanía”. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997.

³⁴ Barry Clarke, Paul. *Ser ciudadano*. Sequitur, España, 1999. Pág. 73

³⁵ *Ibídem*.

La ciudadanía plena significa abordar y proyectar el futuro, llevar las acciones de la ciudadanía mas allá del ámbito público formal trascendiendo las acciones hacia las nuevas "Polis"³⁶ hasta adentrarse en el imaginario social e incluso en los remanentes del originario social.³⁷ Crear el mundo, de esto se trata lo político. Es usualmente a partir del originario social que se crea el dialogo ético y moral de un pueblo.

2.1.3 Identidad cultural y acción colectiva: creación del espacio público por medio de la ciudadanía.

El ciudadano existe cuando está inmerso en la comunidad política, lugar donde surge un espacio de discusión y creación de la comunidad, cuando tal espacio no existe la vida comunitaria pierde su valor vinculatorio y la figura del ciudadano desaparece, entonces la identidad política del sujeto se supedita a las instituciones formales establecidas por el orden estatal.

Analizando el dilema del ciudadano en el ámbito público y privado podremos contar con elementos útiles para ampliar nuestros cuestionamientos entorno a la concepción del ciudadano dentro de la figura estatal. ¿Resulta útil considerar la ciudadanía como una escala de derechos otorgados por los medios institucionales de los cuales se sirve el Estado, o como una adquisición de hecho sobre tales instituciones? Esto nos llevaría a una definición de ciudadano como sujeto poseedor de derechos otorgados por la institución o por la constitución,³⁸ sin embargo esta idea obedece a una crisis contemporánea, entendida

³⁶ En occidente los nuevos espacios de discusión nacen a partir de las fracturas y discusiones entre las tendencias, grupos y fuerzas sociales. Se habla así de las nuevas "polis", las cuales no se restringen a las instituciones políticas, sino que, trascienden hacia las sociales. *Cfr.* Barry. Op. Cit.

³⁷ El originario social refiere al conjunto de mitos y relatos que dan inicio a la identidad cultural propia de toda comunidad.

³⁸ Quiroga, Hugo. Et al. Filosofías del ciudadano. Argentina, 2001. Segunda edición. Homo Sapiens editorial. Pág. 9

principalmente como crisis de representación³⁹ debido a la primacía de los sistemas electorales en la dinámica política contemporánea.

Al ciudadano se le otorgan derechos políticos (que usualmente se restringen a la participación electoral) para legitimar a los grupos gobernantes, sin proporcionar otros insumos básicos a dicha categoría, tales como la información, equidad social, justicia, libertad de expresión etc. Con la separación del Estado y la sociedad civil los derechos civiles se diferencian de los derechos de acceso a la decisión política. Surge el dilema de la representación.⁴⁰ Sin embargo el dilema de la representación solo es uno de los muchos factores de que disponemos para entender la situación del ciudadano inmerso en la realidad Estatal. La identidad cultural, la acción política, los derechos sociales y políticos son cuestiones que influyen en el desenvolvimiento del ciudadano en su contexto político.

Un fenómeno común en las democracias contemporáneas es que los individuos renuncian a su identidad cultural para ser parte de la ciudadanía enmarcada dentro del sistema institucional y así gozar de sus beneficios. El hecho de apegarse a su identidad cultural singular lo lleva a ser segregado de la dinámica política y poner en riesgo sus derechos sociales (institucionales) y políticos (de participación). No resulta extraño que algunos gobiernos pongan en práctica la política de integración como una política de “exclusión”, es decir de

³⁹ ¿A quien representa el representante? Esa falta de identidad acarrea malentendidos y conflictos de interés entre el representante y las autoridades encargadas del rumbo político. ¿Qué implica que los representantes sinteticen la gama de opiniones de los ciudadanos; el debate público y político resulta ser sesgado. Cual es la posición del ciudadano ante sus representantes. La llamada ciudadanía de segunda clase ejemplifica la situación de desinformación institucional y restricción de la acción política. *Cfr. Barry. Op. Cit.*

Los actuales sistemas democráticos suelen reproducir este tipo de ciudadanía, enalteciendo la participación política como participación electoral. Es necesario cuestionar el binomio representación-participación ciudadana. Para la década de los setenta la crisis de representatividad se expresaba en la poca incidencia de los órganos de representación frente al gobierno y al creciente burocratismo estatal. La participación se convertía en el instrumento mediante el cual otras instancias u órganos asumirían el papel del estado y llevarían a la población a intervenir en la satisfacción de las necesidades no atendidas *Cfr. Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD. Venezuela, 1997.*

⁴⁰ El ciudadano posee derechos civiles, por medio de los derechos políticos, es decir derechos de acceso a la decisión política, es que se posibilita adquirir el carácter de representante.

segregación étnica o cultural. El análisis de la ciudadanía también debe tomar en cuenta estas expresiones de integración y exclusión de la comunidad política.⁴¹

El ciudadano existe a partir que la subjetivación política (conjunto de orientaciones políticas interiorizadas en el sujeto) da paso a la acción comunitaria, esta subjetivación orienta a la ciudadanía. La subjetivación política debe reconocerse como la relación entre el proceso de identificación cultural o comunitario y el proceso de institución de un espacio público de ciudadanía “política”, por medio de la movilización colectiva.

En los párrafos anteriores se destacan dos aspectos esenciales en el concepto ciudadano: la identidad cultural y la acción colectiva; ambos son elementos determinantes en la creación del espacio público por parte del ciudadano. Al hablar de identidad cultural nos referimos al modo en que el Estado segrega o alecciona a los individuos otorgando o removiendo derechos sociales, y de como la posición de los diferentes grupos sociales determina la lucha política de tales grupos en estos términos de exclusión. Desde la perspectiva costo-beneficio la acción colectiva se refiere a la forma en que los actores colectivos (ciudadanos organizados) responden a las presiones o disfunciones de las instituciones estatales con miras a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.⁴²

La cuestión cultural y la ciudadanía son elementos entre los cuales media todo un sistema de valores sociales determinantes del lugar del individuo dentro del juego estatal. Los grandes dilemas ante los cuales se enfrentan distintos Estados encuentran expresiones violentas de fragmentación social, que tienen su origen en una cuestión tan esencial como la identidad cultural. La etnicidad y las

⁴¹ El termino cultura es usualmente asociado a una mezcla de instituciones publicas y privadas, ciudadanía por otro lado, es usualmente relacionado a conceptos como membresía, pertenencia, derechos y obligaciones. En términos institucionales el terreno de ciudadanía es usualmente delimitado por cuestiones legales tales como quién debe ser incluido o excluido de la comunidad política. Cfr. Stevenson, Nick. *Culture & Citizenship*. SAGE Publications. Londres, 2001.

⁴² Quiroga Op. cit., Pág. 11

pertenencias nacionalistas ponen en entredicho la cohesión de distintas comunidades estatales contemporáneas.⁴³ Ante estas problemáticas surge la siguiente reflexión ¿Cómo puede la figura del ciudadano persistir en un ambiente de desconocimiento entre cohabitantes de una misma comunidad?

“La solución que las democracias liberales han dado para resolver el problema de la identidad política ante la identidad cultural esta muy lejos de indagar sobre la construcción de un nuevo espacio público en que la pertenencia cultural individual se acople al sistema de derechos sociales de los individuos, sean estos nativos o no del país en que radiquen”.⁴⁴ Las comunidades pluriculturales no han podido adaptar sus sistemas jurídicos para terminar con esta mutua exclusión: o prever su alienación cultural para acceder a los derechos de ciudadanía, o vivir al margen de la dinámica política y de derechos plenos de todo ciudadano en beneficio de la preservación de su identidad cultural.

La reflexión sobre la naturaleza del ciudadano enmarcado en la igualdad democrática nos hace pensar en los procesos de identificación que dotan de identidad al individuo; sobre las modalidades de la pertenencia comunitaria por los cuales se constituye un “ser en común”; y sobre las relaciones de subjetivación política por las cuales un sujeto privado se eleva a la calidad de actor político (el sujeto asume dos identidades, su ser individual que determina su sentido de pertenencia a determinada comunidad, y la acción ciudadana y política que emprende ante el sistema ético - jurídico de normas que determinan su vida cotidiana).⁴⁵

⁴³ La ideología nacionalista no ha sido usada como expresión “política” de un grupo comunitario cultural radical, enarbolando a la dimensión del Estado. Tassin, Etienne. “Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿Qué es un sujeto político?” En Quiroga. op. cit. Pág. 49.

⁴⁴ No debemos confundir la identidad de un individuo con su ciudadanía, su ser (privado) con su acción (pública), su pertenencia comunitaria con su acción política. Idem. Pág. 51.

⁴⁵ *Ibidem*.

Esta doble fase del ciudadano implica distinciones problemáticas respecto a su naturaleza individual y a la naturaleza de su entorno. Etienne Tassin⁴⁶ plantea tales distinciones de la siguiente manera: las diferencias entre la existencia privada y pública, la nacionalidad y la ciudadanía, y la comunidad y el espacio público. Es decir la situación cultural en la que el individuo se asume, y el carácter con el que el individuo actúa y se crea una función en la comunidad política por medio de dicha acción:

- a) La asunción de una identidad definida por parte del individuo dentro de su comunidad le otorga un lugar específico y un carácter propio, lo cual le confiere una función a su vez específica dentro del colectivo comunitario. La asunción de tal personalidad lo llevará a desarrollar una subjetivación política que lo confronta a los demás miembros de la colectividad asumiéndose como una pieza funcional y única dentro de la dinámica de creación del espacio público por medio de la diferenciación política. La estructuración de la comunidad, por medio de la subjetivación política y la asunción de una identidad cultural particular por parte de los individuos, permite que los actores colectivos se articulen en una dinámica de diferenciación y por tanto discusión sobre temas de pertinencia común, así el espacio público es generado gracias a la diversidad de posturas, producto de identidades culturales heterogéneas.
- b) Depende de la ciudadanía la manutención del espacio público, cuando la cuestión cultural es transcendida hacia el campo de la praxis política se establece un espacio público de deliberación y de reivindicación que permite la actualización de los derechos tanto sociales como políticos.
- c) El espacio comunitario constituye la cotidianidad en que la identidad cultural del individuo se forja y éste se asume como miembro de un colectivo comunitario, este sentido de pertenencia desarrolla en el individuo actitudes

⁴⁶ Tassin. op. cit.

tendientes a la conservación y manutención de su colectivo, este espacio común es en realidad el espacio vital de individuo. La lucha y la manutención de la comunidad por parte de individuo lo orilla a trascender sus acciones y opiniones más allá del espacio común, estableciendo una arena en la cual la subjetivación política propicia la discusión y la lucha por la preservación de dicho espacio.

Identidad cultural y pertenencia comunitaria, ambos elementos dotan al individuo de un sistema particular de valores que le otorgan una visión propia ante los problemas que atañen a su comunidad afectando en específico sus derechos, y por tanto su existencia cotidiana. La situación cultural en la que se encuentra el individuo (su lugar en la sociedad, homosexual, discapacitado, inmigrante) determina su forma de incidir en el “sistema establecido de derechos”. La cuestión cultural amplía la discusión sobre la ciudadanía.⁴⁷

Una variable importante sobre los análisis de la acción colectiva es la cultura; este concepto abarca los impulsos emocionales y las reacciones psicológicas de los individuos ante los conflictos o bien se centra en los discursos, las ideas o las creencias de los participantes. La acción colectiva esta imbuida por una serie de valores correspondientes al pensamiento y creencias de aquellos que forman parte de la acción colectiva, afirma que existe una relación absoluta entre aquello que los individuos piensan y su determinación para actuar. Cuestiones tan esenciales en la vida cotidiana de las comunidades políticas como la justicia son producto de diversos procesos culturales. La historia, la religión, las leyes escritas son elementos que determinan la moral y determinan lo justo o lo injusto en una sociedad. La acción colectiva al calificar una situación de justa o injusta pone de relieve los valores sociales más elementales de sus integrantes para determinar un curso de acción.

⁴⁷ Vargas Hernández, José Guadalupe. "Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica" en *Revista Latina de Comunicación Social*, número 53, de enero-febrero de 2003, La Laguna (Tenerife),

Los analistas sociales destacan desde hace tiempo que la calificación de una situación como justa o injusta es resultado de una percepción que es necesario construir socialmente. Es por medio de la movilización que diversos factores culturales se erigen como herramientas para entender y relativizar el conflicto.⁴⁸ La acción colectiva, como producto de distintos procesos de disensión cultural, regenera democráticamente el espacio público y el ejercicio de la ciudadanía.⁴⁹

Al hablar de acción colectiva debemos tener en cuenta no solo la cuestión cultural, si no también las diversas teorías que explican la acción social de un modo racional ponderando costos y beneficios. En la acción colectiva la cuestión cultural entra en conflicto con el dilema de la racionalidad, es decir, el beneficio colectivo ante el Individual.

Si bien, la identidad cultural confiere al individuo una visión general de su posición en la sociedad, y al tener éste referentes de tipo cultural se ve animado a movilizarse cuando alguna de las instituciones establecidas entra en conflicto con los intereses propios, la cuestión de la racionalidad le indica si debe o no adherirse a determinada movilización con la cual se sienta identificado y sea esta susceptible de acarrearle algún beneficio en lo individual.

“Se considera acción colectiva el proceso por el cual las personas realizan esfuerzos conjuntos dirigidos a influir en la distribución existente de poder... equiparable a la participación política, la movilización y la protesta, la acción colectiva es una de las posibles iniciativas efectuadas por distintos grupos sociales para responder a los conflictos planteados entre ellos”.⁵⁰ La acción colectiva representa la articulación de un grupo social para modificar su posición en la

⁴⁸Cruz, Rafael. “Conflictividad Social y Acción Colectiva: Una lectura cultural” en Frías Corredor, Carmen y Ruiz Carnicer, Miguel Ángel. *Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España. Actas del II Congreso de Historia Local de Aragón*. Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2001, Pp. 175-189

⁴⁹ Naishtat, Francisco. “Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público” en Quiroga. Op. cit., Pág. 73

dinámica política de la sociedad, para reafirmar y dignificar su identidad, o para ascender en la escala de derechos otorgados por las instituciones del Estado.⁵¹

La acción colectiva en su carácter performativo, surge como regeneradora del espacio público, pues representa una respuesta informal ante una disfunción en la comunicación con las instituciones formales, utilizando elementos estratégicos (acciones) y comunicativos (mensajes de inconformidad), para agendar su reclamo en los asuntos públicos; es además esta demanda lo que genera una identidad a la acción colectiva. Es el ciudadano (hablante) además del oyente y el espacio público los elementos que conforman el lugar de formación de audiencias abiertas para la oferta ilocucionaria de la acción colectiva.

2.1.4 Administración pública y ciudadanía.

El individuo es ciudadano en tanto esta inmerso en la dinámica estatal y es condicionado en su vida social por los mecanismos del gobierno y consecuentemente de la administración pública. La administración pública produce y reproduce la civilidad en tanto mantiene, mediante su actuar, el orden dispuesto por el cuerpo jurídico. Si el miembro de la sociedad está inmerso en este orden se convierte en un ciudadano, cuando éste es ajeno a las convenciones establecidas por la vida social pierde sus atributos de ciudadano y por tanto su derecho a incidir en la vida colectiva, de la cual es ajeno.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ “Dentro de la acción colectiva existen dos dimensiones bien diferenciadas y sin embargo complementarias: una de carácter *institucional* identificada con aquellos grupos tales como gobiernos, administraciones, partidos políticos o grupos de interés que utilizan los medios privilegiados dentro de la estructura estatal para modificar o incidir en el poder político. *La posición que ocupan los grupos con relación a las instituciones constituye la primordial fuente de su poder político.* La otra de carácter *no institucional* refiere a aquellos grupos en abierta oposición a las elites del Estado, que al no poder hacer uso de los medios institucionales, por encontrarse al margen de ellos o en franca oposición se movilizan a través organizaciones masivas, con una o diversas fuerzas ilocucionarias (reclamos) y con dispositivos extralingüísticos de fuerza ilocucionaria (manifestaciones, movimientos sociales, huelgas, etc.) *haciendo emerger la acción colectiva como un expediente de fuerza ilocucionaria para agendar el reclamo en el espacio público*”. Cfr. Naishtat. Op. cit.

Dada la naturaleza mediadora de la administración pública es conveniente reconocer las repercusiones políticas de su actuación en la organización y participación de la ciudadanía. La creciente complejidad de los asuntos sociales propicia que diversas asociaciones autónomas al gobierno se ocupen de asuntos que atañen a grupos o amplios sectores de la sociedad. Se amplía un campo de acción dentro de la vida pública en el cual el Estado y sus instituciones tienen una relevancia mínima o marginal.

“La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, que brinda más espacio a los asuntos públicos que a los procesos burocráticos”.⁵² Las relaciones entre ciudadanos y administradores adquieren nuevos tintes, pues se establecen canales de comunicación que trascienden los simples procesos gubernamentales y se erigen como campos públicos de participación; el ejercicio de la ciudadanía brinda a los individuos una perspectiva privilegiada sobre su condición político-jurídica como un sujeto susceptible de derechos políticos.

La práctica ciudadana tiene como finalidad consolidar a la comunidad como un conjunto organizado ante las acciones estatales materializadas en la administración pública, de esta manera se crean las condiciones sociales adecuadas para que los ciudadanos y los administradores puedan transformar el escenario de una organización pública en un foro público común a todos en el cual se puedan establecer redes sociales y vínculos políticos de participación. El individuo se asume como un sujeto político capaz de incidir en los procesos públicos.⁵³

Al ponderar las diversas variables que intervienen en la definición de ciudadano podemos establecer un balance no excluyente, sino complementario de tales variables: Al hablar de derechos de ciudadanía, entiéndase derechos

⁵² Guerrero, Omar. Teoría de la Administración Pública. Biblioteca virtual, UNAM. México 1997.

⁵³ Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Venezuela, 1997.

sociales y políticos, estamos hablando de un "status" que el individuo posee como parte de la colectividad, derechos otorgados por la autoridad formal. En un segundo término podemos hablar de la participación en un sentido básico, es decir de prácticas sociales acordes a la institucionalización de los derechos de ciudadanía, prácticas acordes a los medios convenidos por la sociedad y la autoridad formal para ejercer la ciudadanía; y en último término la acción colectiva orientada por diversos incentivos de tipo económico y cultural en los cuales se pone de relieve el cuestionamiento de los individuos respecto al orden establecido por las autoridades formales, esto tiene como objetivo lograr el ejercicio de sus derechos y que sean reconocidos otros nuevos.⁵⁴

2.2 El concepto *Participación*.

Dentro del Estado moderno y la economía capitalista se reconocen varios modelos que orientan las actividades económicas y políticas configurando de distintas formas las relaciones entre los diversos grupos sociales. En cada uno de esos modelos, ya sea que hablemos de un Estado liberal, un Estado corporativo, un Estado social, los medios de incidencia en la orientación del conjunto social y de los intereses de grupos varían según el sistema político-económico. En el caso del Estado moderno, un Estado nacional, se dispusieron leyes e instituciones para encaminar la participación en pos del desarrollo de las ideas defendidas por el Estado burgués.

Es cierto que el Estado impone medios para canalizar los procesos sociales, y particularmente aquellos enfocados a la participación en la vida política de la comunidad estatal, sin embargo, más allá de las normas que la legislación formal impone, el espacio público también es regulado por la actividad de distintos actores políticos. En el ámbito urbano la participación de la población puede persistirse en el desarrollo de sus actividades mercantiles, educativas, cívicas o

⁵⁴ Arzaluz Solano. Op. cit Pág. 62

religiosas, actividades todas relacionadas a los asuntos públicos de la comunidad, en este sentido se da una *doble regulación* del espacio público.⁵⁵

Podemos hablar de esta otra regulación, que trasciende el espacio de lo político, como un primer nivel de participación en la vida pública, sin embargo el fenómeno de la participación es más complejo que una movilización social acorde al sentido que la estructura de relaciones sociales otorga a la comunidad, pues representa una postura por momentos contraria a este sentido y se articula como un movimiento social para incidir en el nuevo sentido de la comunidad. “Se trata de un fenómeno nuevo en que los movimientos sociales logran establecer reglas de comportamiento público que llegan a ser institucionalizadas y protegidas por las entidades establecidas de la administración pública”.⁵⁶ En este contexto lo público funge como un concepto normativo.

Generalmente la expansión de la actividad ciudadana se traduce en una apropiación del espacio público de estos por medio de su participación.⁵⁷ La extensión de la participación implica cambios en el ámbito público ampliando temas diversos que se habían mantenido apartados del interés general. Dicha extensión se debe a la alteración tanto de las condiciones cotidianas de vida como a los cambios suscitados al interior del sistema político.

Su ubicación en un contexto histórico específico es compleja, su uso como tal no fue conocido sino hasta épocas recientes. El antecedente más directo que expresa a la sociedad en movimiento como reacción a la conducta de las instituciones estatales estableciendo nuevas formas en la relación Estado-Sociedad se encuentra en la revolución francesa. El tercer Estado (sans- culottes, jacobinos y burgueses) representó una movilización del sector excluido de los

⁵⁵ Paoli Bolio, Francisco José. Prologo al libro: Alvarez Enríquez, Lucia. Participación y Democracia en la Ciudad de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Y La Jornada Ediciones. México, 1997. Pág. 8.

⁵⁶ Idem. Pág. 9

⁵⁷ Alvarez Enríquez, Lucia “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal” en Alvarez Op. cit.

asuntos políticos para incidir en la nueva realidad estatal instaurando un régimen jurídico y político que proveyera de vías de participación a la sociedad en su conjunto y no solo a las cúpulas establecidas.

Posterior a la revolución francesa, otro momento significativo en el sentido participativo de la sociedad lo representó el movimiento laboral Inglés del siglo XIX, pues logró aglutinar la movilización de sectores diversos de la población para incidir de hecho en las estructuras estatales. Su principal logro fue encauzar una serie de demandas políticas, orientadas a afianzar los mecanismos de participación político-ciudadana, y abrir nuevos canales de intervención en este ámbito.⁵⁸

Al evolucionar la relación entre Estado y sociedad, cambiaron de igual modo las formas de participación haciendo más activa la representación del antiguamente llamado tercer estado en las instituciones de gobierno. La representación por mandato se transformó en una representación libre. “El reconocimiento de la condición de ciudadano juega un papel sustancial en este proceso, en tanto establece por principio una cualidad de los individuos que les otorga una condición homogénea para intervenir en la toma de decisiones”.⁵⁹ La instauración del voto en el siglo XIX representó otro paso importante en la evolución de la idea “participación”, al otorgar igualdad a los individuos en el efecto de su decisión.

Diversas incursiones de lo privado en la política a lo largo de los siglos XVIII y XIX que adoptaron instrumentos organizativos y asociativos derivaron en movimientos sociales y en lo que conocemos actualmente como partidos políticos. Ambos, movimientos sociales y partidos políticos, son identificados como las expresiones más acabadas de los intereses privados, a través de los cuales amplios

⁵⁸ Alvarez. Op. cit. Pág. 19

⁵⁹ Idem. Pág. 21

sectores de la sociedad ejercen una participación encaminada a incidir en el ámbito público.⁶⁰

Al hablar de participación en términos llanos nos referimos a "la intervención de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esta interacción involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan las relaciones humanas, y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en esta interacción. Estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación".⁶¹

La participación se refiere en primer lugar a una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que este sustenta; en segundo lugar refiere a una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar refiere a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último, se trata de una actividad con repercusiones sociales que refiere a características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación.⁶²

Este último punto nos remite a otros referentes conceptuales necesarios para construir una noción básica de participación en un sentido esencialmente social:

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Arzaluz Solano, Socorro. "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, algunas reflexiones teóricas sobre el concepto" México 1999.

⁶² Alvarez. *op. cit.* Pág. 27

La primera categoría a la cual debemos remitirnos es el Involucramiento, el cual refiere a la capacidad de los individuos para adherirse racionalmente a una acción para la consecución de sus logros así como la identificación de los objetivos propios con aquellos de la organización de la cual ha decidido ser parte.

La cooperación refiere a formas estructuradas de acción, ya sea de manera individual o colectiva. Son las acciones cotidianas que permiten dar permanencia y continuidad a una organización.

Al hablar de toma de decisiones aludimos a las resoluciones y acuerdos que dan orientación, en un sentido teleológico, a la acción de la organización.

El compromiso es el “deber” que el individuo ha adquirido con la organización para integrarse a la consecución de metas y objetivos en común con la organización, éste deber reflejar los procesos conscientes con una carga moral y ética para con la organización.

Por ultimo la conciencia social toma en cuenta elementos tales como la identidad cultural del individuo, su asunción como elemento activo de la sociedad, así como la responsabilidad histórica del individuo con su grupo y con la sociedad en general.⁶³

Por ser un fenómeno multifactorial la participación es determinada por aspectos pertenecientes a diversas esferas de la realidad social (ya sean económicos, políticos o psicológicos). La participación esta determinada en una primera fase por la dimensión económico-social, ubicada en la vida cotidiana, referente a la determinación de las condiciones materiales y sociales de existencia. Estas necesidades inciden y determinan las conductas de los individuos para buscar distintos medios de satisfacción de estas necesidades.

⁶³ Chávez Carapia, Julia del Carmen. “La participación y la organización: ejes de la acción social” en Chávez Carapia, Julia del Carmen et. al. Participación social: retos y perspectivas. Plaza y Valdés. México 2003.

Una segunda dimensión se centra en el liderazgo y la credibilidad. Se refiere básicamente a la relación entre representantes y sujetos en el marco de legitimidad del poder conferido por parte de los miembros de una organización a sus dirigentes. El fenómeno del liderazgo comprende un proceso de poder sobre otros individuos con el propósito de ejecutar una tarea compartida, esto implica que el líder recoge aquellas características ausentes en las autoridades formales.

La dimensión referente a la democracia y la cultura de participación reconoce la actividad política como una actividad humana encaminada a entablar relaciones de cooperación entre los individuos, esto con el fin de procurarse y extender sus capacidades de incidencia en el sistema político, para tener acceso a los mecanismos que permiten mejorar sus condiciones de vida.⁶⁴

Para dar una aproximación a los distintos matices que adopta la participación haremos uso de una distinción elaborada por Socorro Arzaluz⁶⁵ en la cual plantea dos sentidos al termino, un sentido fuerte y uno débil:

En el sentido fuerte, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, donde ser parte de las decisiones implica una posibilidad real de concurrir en la determinación, de forma equitativa y con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida colectiva.

En el sentido débil, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y establecer una regularidad en las actividades características de un grupo o una asociación, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relevancia que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.

En estas definiciones encontramos una distinción de dos grados de participación, aquel en que existe la posibilidad de intervenir en la toma de

⁶⁴ *Ibíd.*

decisiones del gobierno y otro que enfatiza la postura de un individuo, guardando distancia respecto a los medios institucionales de incidencia política. De acuerdo con esta concepción existe una separación tajante entre dos formas de participación; en una se tiene poder de intervención y en la otra esa capacidad es escasa.

Con base en el argumento de Socorro Arzaluz se plantea un acercamiento a la distinción entre las diversas connotaciones que adquiere el término participación.⁶⁶

Debido a la complejidad de los movimientos sociales en la actualidad los actores y las esferas en las que tratan de incidir no responden a esquemas rígidos, pues combinan distintos actores con demandas que trascienden lo social. El enfoque que nos brinda Socorro Arzaluz aborda esta problemática distinguiendo la participación social o corporativa de la participación política; la primera trata de incidir en los asuntos públicos para lograr una transformación social; ésta se da en forma colectiva y necesariamente conflictiva; la participación política esta referida a las instituciones políticas del régimen actual, es decir la democracia, trata de enaltecer la figura de los individuos como ciudadanos e incidir en la distribución del poder.⁶⁷

⁶⁵ Arzaluz. "La participación ciudadana... "

⁶⁶ Al referirnos a la participación solemos adjetivar el termino, haciendo referencia a las peculiaridades de la actividad participativa. Al establecer una tipología para las actividades identificadas como participación debemos considerar elementos como: El ámbito en que se realiza la acción (político, económico, social), el tipo de necesidades a las que se responde (laborales, de servicios, de expresión, de gestión, de derechos humanos), el tipo de actores que intervienen (obreros, colonos, comerciantes, homosexuales, ciudadanos en general), el ámbito al que se dirigen las acciones, esto es el objetivo de transformación (relaciones sociales, estructura de gobierno) *Cfr.* Ibídem.

La connotación que adquiere la participación adopta diversos matices si consideramos factores como sus fines, los actores involucrados, los medios por los cuales se manifiesta, etc.

⁶⁷ En el marco de la relación Estado-Sociedad la participación toma dos vías alternas, el de la participación por medio de los canales institucionales y aquella gestada en la sociedad por medio de sectores sociales organizados de manera autónoma a la esfera estatal. Es a partir de estas dos vías que se conforman sus variantes: participación social, política, comunitaria, ciudadana, popular. *Cfr.* Ibídem.

“La participación social tiene como finalidad trascender e impactar a la población en la construcción de una sociedad con identidad colectiva y arraigo social... el proceso de la participación social va generando estrategias que responden a necesidades de hombres y mujeres; por ello es relevante que a través de ésta se adopten actitudes hacia una actuación social basada en la identidad, la pertenencia, el compromiso, la equidad y la conciencia social”.⁶⁸

La distinción hecha por Socorro Arzaluz es necesaria para entender la diferenciación de los campos de la participación social y política. Si bien la definición que ofrece respecto a la participación social es un tanto limitada, pone de relieve su complejidad respecto a la participación política dándole una clara preponderancia basada en sus potenciales analíticos en lo relativo al fenómeno de la participación.

Para ponderar la relevancia de la participación política en el marco de los regímenes democráticos debemos revisar algunas limitantes que se plantean respecto a su penetración en la sociedad. Los canales de participación política en los regímenes democráticos no han logrado consolidarse de forma generalizada debido a la exigencia de una cultura política tolerante e informada por parte de este tipo de regímenes. A esto se aúna que la mayor expresión de la participación política ha sido el voto, apuntando que este se ha restringido a una cuantas minorías hasta épocas recientes.

El ideal democrático prevé una ciudadanía atenta al desarrollo de los temas relacionados a la *cosa pública*, sin embargo el interés en estos temas es reducido, además la falta de información verificable sobre temas políticos alimenta la reticencia de la sociedad a involucrarse en la materia.

Otra forma de participación política, la militancia en los partidos, presenta bajos niveles de involucramiento respecto al total de la población, además la

⁶⁸ Chavez Carapia. Op. Cit.

militancia no se traduce automáticamente en una participación real, esto debido a diversos mecanismos que los partidos emplean para movilizar a sus miembros sin involucrarlos de manera efectiva en la discusión de los asuntos políticos.

En este punto la participación ciudadana, protagonizada precisamente por los ciudadanos, puede encaminar de manera más acertada las acciones de gobierno, señalando aquellos puntos de verdadero interés para la comunidad. El grado de organización de los ciudadanos determinará la trascendencia de la participación ciudadana en el ámbito local.

2.2.1 Participación y ciudadanía en la Constitución Mexicana.

Para el derecho público participar implica concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos. Este concepto relaciona los ciudadanos con el conjunto de poderes públicos de la comunidad política.⁶⁹

La naturaleza del ciudadano y sus derechos de participación están contemplados en diversos documentos constitucionales. En el caso mexicano, si bien no se hace mención expresa del ciudadano y su posición en el sistema político, sí se contemplan diversos derechos que ponen de relieve la naturaleza cultural y política del ciudadano en una sociedad multicultural como lo es la sociedad mexicana.

Un principio esencial del Estado de Derecho y de toda constitución democrática parte del reconocimiento del ciudadano y de la inviolabilidad de sus derechos. La construcción del ciudadano requiere, en primer lugar, la construcción

⁶⁹ Castella Andreu, Josep Ma. Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Barcelona, 2001. Pág. 39.

teórica y ética del individuo, su reconocimiento como parte de la colectividad política, un sujeto susceptible de derechos básicos.⁷⁰

En algunos ordenamientos jurídicos, como la Constitución Española, o la constitución Colombiana, la figura de la participación esta explícitamente contemplada.⁷¹ En el caso mexicano los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 constitucionales hacen referencia a los derechos y prerrogativas del ciudadano sin ir más allá en una disertación sobre su aspecto estratégico (capacidad de participación).⁷²

⁷⁰ Cerroni, Humberto Reglas y valores de la democracia. Estado de Derecho, Estado Social, Estado de cultura, citado en Marván Laborde, María. "Constitución y Legitimidad, los límites del reformismo en México". En *Metapolítica*. Vol. 1 Num. 2.

⁷¹ El artículo 23.1 de la Constitución Española reconoce el derecho de los ciudadanos "a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". Este artículo es parte de una serie de derechos políticos que el individuo posee para incidir, expresando su voluntad política, en las instituciones de Gobierno. Castilla op. cit. Pág. 124.

⁷² Se reproducen solo aquellas partes de interés para este análisis

(Constitución) Artículo 34.

*Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la **calidad de mexicanos**, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

- I. Haber cumplido 18 años, y*
- II. Tener un modo honesto de vivir.*

Artículo 35.

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. **Votar** en las elecciones populares;*
- II. Poder **ser votado** para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. **Asociarse individual y libremente** para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- V. **Ejercer** en toda clase de negocios **el derecho de petición**.*

Artículo 36.

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y*

Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

*B) **La nacionalidad mexicana** por naturalización **se perderá** en los siguientes casos:*

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero...

*C) **La ciudadanía mexicana se pierde:***

I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros...

Artículo 38.

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36.*

Sin embargo, hemos apuntado que la figura del ciudadano trasciende las formas jurídicas inmediatas que le otorgan determinados atributos para tener el derecho de incidir por los medios institucionales en la actuación y renovación de su gobierno; no obstante, a lo largo del Título Primero de la Constitución podemos encontrar plasmados diversos derechos participativos que complementan y dan fortaleza a la idea y forma de la ciudadanía.

Para puntualizar los artículos de la Constitución referidos los reproducimos parcialmente rescatando algunos extractos y resaltando las partes concernientes a nuestro tema, señalando su contribución al cúmulo de derechos de participación en la vida estatal y su contribución a la construcción de un concepto de ciudadanía que abarque elementos culturales y de acción.

Artículo 1º

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este artículo se hace mención directa a la identidad cultural del ciudadano, considerándola un atributo inherente al individuo, no siendo susceptible de ser alienado por la estructura jurídico-administrativa del Estado.

Artículo 2º

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(...)

Este artículo reconoce la multiculturalidad de la nación mexicana y de sus ciudadanos, así como las repercusiones que esta multiculturalidad tiene en el

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

sistema político, pues al reconocer estas culturas hace manifiesto su derecho a la preservación, por tanto las instituciones del Estado tendrán la obligación de no actuar de manera perniciosa en contra de sus manifestaciones y propia preservación.

Artículo 3º

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

(...)

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana... evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

(...)

En este artículo se confirma el respeto y la promoción de la multiculturalidad de la nación mexicana, además aborda un punto esencial: la democracia como forma de convivencia comunitaria. Por medio de la Educación el Estado promoverá estas formas de convivencia, tendientes a la integración cultural y política de su comunidad.

Artículo 6º

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Este artículo toca dos puntos esenciales en la consistencia de la figura ciudadana: El derecho de libre expresión y el derecho a la información como insumos esenciales en la fase participativa del ciudadano.

Artículo 8º

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El derecho de petición es un derecho esencial para los ciudadanos, la rendición de cuentas añade un elemento de control sobre los servidores públicos, este derecho por estar elevado a rango constitucional es de primordial importancia, a su vez, este artículo hace mención a la exclusión de los derechos políticos a aquellos que por no poseer la nacionalidad mexicana están excluidos de la ciudadanía y sus consecuentes derechos políticos.

Artículo 9º

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

No se podría hablar de acción colectiva si no se habla de asociación. En este artículo se observan los límites que el Estado impone para determinar la correcta manifestación o petición por parte de los ciudadanos, confirma además la exclusión referida en el artículo anterior.

Artículo 24

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

En este artículo se contempla la libertad para conservar una parte esencial de la identidad cultural, la religión.

Artículo 29

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Este artículo pone de relieve la intrínseca relación entre el ciudadano y el Estado. Cuando la estabilidad de las instituciones del Estado se pone en cuestión la figura ciudadana se ve afectada de igual manera sometiendo su ámbito y su existencia en pos de la preservación del orden estatal.

En los artículos constitucionales citados se captura la idea de una afirmación dada por Dahrendorf⁷³ en el sentido de que la ciudadanía describe derechos y obligaciones asociados a la capacidad de ser miembro de una comunidad social, y de manera especial, a la idea de nacionalidad. Constatando este argumento con los artículos 34, 37 y 38 constitucionales podemos plantear el dilema existente entre la nacionalidad y la ciudadanía, pues solo se puede adquirir la condición jurídica de ciudadanía si se posee la nacionalidad, dado que algunos de los derechos políticos más trascendentes se encuentra reservados a los nacionales.⁷⁴

Además de estos artículos resulta importante revisar el artículo 41 de la Constitución, pues restringe varias de las facetas del ciudadano a la voluntad los

⁷³ Ver Dahrendorf. Op. Cit.

partidos políticos, al erigir a estos como únicos medios institucionales de acceso al ejercicio del poder público, además de limitar la libertad del ciudadano en cuestiones electorales.

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

(...)

En nuestra constitución la figura del partido político representa el único medio de expresión política por parte de la ciudadanía en las instituciones electorales, no es el ciudadano quien crea partidos, es el partido quien aglutina a los ciudadanos para darles cauces formales para su injerencia en los asuntos públicos por la vía electoral. Si el ciudadano no puede acceder a cargos políticos de elección popular al margen de los partidos para participar en la lucha electoral se coarta un derecho esencial de participación, pues el hecho de pertenecer a un partido implica una serie de limitantes en su libertad de discurso y actuación. Para efectos de este análisis no ahondaremos en la discusión de la exclusividad que poseen los partidos para postular a candidatos a puestos de elección popular.

⁷⁴ El artículo 34 constitucional en su primer párrafo señala esta condición.

2.3 Participación ciudadana.

"La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales". También significa la participación de los ciudadanos en la vida administrativa, entendida como la intervención individual o colectiva ante las autoridades en defensa de intereses comunes.⁷⁵

La participación ciudadana debe entenderse en un contexto socio-político bien definido con el fin de dimensionar su necesidad y exponer sus fundamentos; es entendible, entre diversos factores, gracias a la crisis de representación acaecida en los años 60, aunada a los distintos movimientos sociales que tuvieron lugar en la misma década. Esta crisis se debe a diversas fallas al interior del gobierno que se tradujeron en un distanciamiento entre la función burocrática y la base corporativa que poseía el sistema. Ante esto la participación ciudadana es impulsada en los años 70 como una alternativa para lograr el consenso entre las bases sociales así como para contener la discrecionalidad con que la burocracia había actuado. Paralelamente la crisis de eficacia del Estado de bienestar otorgó una oportunidad a la expansión de la participación de grupos privados, pues se trasladaron varias responsabilidades asumidas por el gobierno a la sociedad civil. Podemos afirmar que la participación ciudadana obedece a una crisis del Estado, independientemente de la naturaleza (económica, política, de representación) de dicha crisis.

En este sentido la participación ciudadana es benéfica en tanto representa la integración de distintas organizaciones portadoras de intereses diversos. Estas organizaciones por sí mismas representan la ordenación y priorización de las demandas de la sociedad en distintas agendas. Sin embargo es necesario apuntar

⁷⁵ Cunill, Nuria. "Participación Ciudadana". Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. p.44. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne". Citoyen et Administration. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. Pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Boletín de Resúmenes. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. citado en: Guerrero. La administración pública del...

que "la participación concebida de esta manera no pretende erigirse en un medio para sustituir la administración burocrática por una gestión democrática electiva de los asuntos públicos. La participación es una herramienta de gestión que aminora la ineficacia del gobierno para agendar y atender conflictos".⁷⁶ La relevancia política de la participación ciudadana adquiere notoriedad cuando los mecanismos democráticos usuales de participación política desaparecen, esta relevancia esta más vinculada a cuestiones de ilegitimidad y crisis política, que a ineficacias de la acción administrativa del gobierno.

Gracias a esta crisis política la participación ciudadana irrumpe por medios alternos a los institucionales: organizaciones y asociaciones novedosas que abren espacios propios en escenarios anteriormente reservados a los partidos políticos.⁷⁷

Al hablar de participación ciudadana decimos que aquellos que participan son ciudadanos. En páginas previas señalamos aquellos elementos componen la figura ciudadana: vida comunitaria, identidad cultural y acción colectiva (libertad y capacidad para ejercerla y que sea efectiva), la participación ciudadana tendrá tales referentes para determinar los móviles y los fines que persiga.

La participación política refiere a la forma y medios por los cuales se incide en la toma de decisiones de la colectividad en el ámbito institucional. Al hablar de voto y partidos estamos hablando de participación electoral. La participación ciudadana hace referencia a las relaciones políticas que existen al interior de la ciudad, asume que uno de los problemas primordiales de las sociedades consiste en la supervisión y evaluación que la sociedad debe ejercer sobre la administración pública.

⁷⁶ Nuria, Cunill. "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana". En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997. Pág. 20

⁷⁷ García Ramírez, Sergio. "Participación ciudadana". En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997. Pág. 35

La participación ciudadana está estrechamente ligada al plano comunitario y consecuentemente al ámbito local, al gobierno local. La participación se ha convertido en un elemento necesario de gestión y evaluación para los gobiernos locales; es necesaria en tanto se juzga ineficaz la acción del gobierno en temas de relevancia pública. La participación ciudadana se incorpora al diseño de las políticas públicas, la cuales son determinadas entre otros factores por el interés que los ciudadanos hacen público.

En este sentido se establece un vínculo entre ciudadanos y gobierno, y más específicamente entre ciudadanos y administración pública. Los ciudadanos se organizan para incidir en las condiciones en que se preserva su ámbito comunitario, su participación toma como referente inmediato su vida comunitaria para orientar sus acciones y demandas, por esto la primera instancia a la cual se remiten, ya sea en su calidad de vecinos, colonos o simples habitantes es la administración pública, concretamente a la administración pública encargada de su localidad.

En tanto las demandas ciudadanas se tornan complejas y desbordan la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, distintas agrupaciones sociales se articulan para trascender el ámbito local y encaminarse a instancias de mayor alcance, en ese momento la participación ciudadana adquiere nuevos tintes al incidir no solo en las instancias administrativas locales, sino que su trascendencia, ahora política, influye de hecho en las instituciones políticas regionales o nacionales de los gobiernos.

Los argumentos vertidos nos proporcionan un referente conceptual del ciudadano y de la naturaleza política de sus acciones, así como de la trascendencia de esta cualidad cuando se proyecta hacia el ámbito público como un conjunto coherente de derechos. Participación y ciudadanía son elementos, que en un contexto democrático, se complementan para nutrir la vida pública.

En el siguiente capítulo trataremos de brindar un referente básico que expande el campo analítico de la ciudadanía, la cultura política. Este concepto cobra relevancia en tanto representa una dimensión analítica relevante en el estudio de la ciudadanía y de su proyección en el espectro social.

3. Cultura política participativa.

Quisimos hacer uso del concepto cultura política para poner de relieve la importancia de las construcciones históricas de las comunidades (costumbre, moral) en la orientación, renovación, y más aun, en la estabilidad de los regímenes políticos. Si bien estos elementos son manifestaciones de diversas orientaciones subjetivas terminan por conformar grandes voluntades sociales que se traducen en juicios hacia el conjunto de los elementos reconocidos como parte de *lo político*.

La discusión de la cultura política aborda temas tales como la percepción subjetiva sobre la política y la historia, las creencias fundamentales, las lealtades, los valores, y las expectativas de la experiencia histórica de naciones y grupos.⁷⁸ En estos términos podremos afirmar que la discusión sobre la cultura política analiza la relación entre las convicciones y valores respecto del sistema político, y como el peso histórico de los acontecimientos políticos configuran la dinámica actual de los individuos articulados en grupos sociales con roles y valores específicos, los cuales en su conjunto dibujan una cultura común con orientación propia para la renovación y estabilidad, es decir, una cultura política general.

En una disertación realizada por Joan botella⁷⁹ se aborda el tema de la cultura política como una variable analítica independiente. Esta variable nos permitiría comprender datos derivados de la categoría misma. Al respecto afirma que su practicidad analítica se vería restringida por los alcances que plantearía considerarla como la explicación de diversos comportamientos y pautas por parte de los ciudadanos. Esto le otorgaría la naturaleza de una *variable estructural*, su ámbito de comprensión se extendería tanto que no permitiría su adecuación a situaciones específicas.

⁷⁸ Vallín Medina, Roberto. "Las culturas políticas y su análisis: una perspectiva". En *Estudios Políticos*. México FCPyS – UNAM, Núm. 13 octubre – diciembre, 1996. Pág. 211

⁷⁹ Botella Joan. "En torno al concepto cultura política: dificultades y recursos". en del Castillo, Pilar y Crespo, Israel. *Cultura política*. Tirant lo Blanch. España, 1997.

Sin embargo, la problemática que planteamos en ese trabajo no trata de abordar temas específicos referentes al sistema político, tales como las relaciones gobierno - oposición, el comportamiento de las elites políticas o la fragmentación del sistema de partidos. Nuestro planteamiento apunta a situaciones que atañen a la conducta y orientaciones políticas del ciudadano en el ámbito urbano (en nuestro caso la ciudad de México en el contexto de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).

El modelo de cultura política planteado por Almond y Verba⁸⁰ resulta ser útil pues nos ofrece un punto de partida para destacar diversos elementos de la cultura política participativa como elementos determinantes en el relacionamiento entre individuos. No pretendemos indagar en la base ideológica que determina la dinámica del sistema político, solo utilizaremos la tipología propuesta por Sidney y Verba para contrastar nuestro concepto de cultura política participativa con el concepto de *cultura cívica*. Así mismo nos permitirá reconocer patrones culturales que puedan otorgar un parámetro para catalogar una sociedad a partir de sus valoraciones culturales respecto a lo político.⁸¹

Según Almond, “el paradigma de la cultura política se define en cuatro niveles: en primer lugar consiste en un haz de orientaciones políticas de una comunidad nacional o subnacional; en segundo lugar, tiene componentes cognitivos, afectivos y evaluativos, que incluyen conocimientos y creencias sobre la realidad política, los sentimientos políticos y los compromisos con los valores políticos; en tercer lugar, el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización primaria, de la educación, de la exposición a los medios y de las

⁸⁰ Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *The civic culture*. Princeton University, Princeton, 1963.

⁸¹ Es necesario apuntar que el enfoque de Almond y Verba deja de lado las especificidades de cada sociedad al momento de desdeñar las construcciones históricas, y antropológicas particulares y suplirlas por elementos y categorías propias de los regímenes democráticos occidentales. Ver Vallín Medina, Op. Cit.

experiencias adultas de las actuaciones gubernamentales, sociales y económicas...”⁸²

A su vez La estructuración del concepto cultura política nos remite a tres dimensiones que comprenden y representan su dominio analítico. La dimensión *temporal* nos remite a aquellos factores que inciden y modifican la cultura política, hablamos esencialmente de su perdurabilidad en el tiempo; la dimensión *vertical* nos habla del despliegue de subculturas comprendidas dentro de una cultura política general, producto de la divergencia de grupos respecto a las instituciones formales encargadas de reproducir y difundir la cultura hegemónica; por ultimo nos encontramos con la dimensión *horizontal*, la cual nos habla de una pretendida omnicomprensividad, abarcando a individuos y organizaciones existentes dentro de un sistema político dado.

El principal argumento de la dimensión horizontal es que la cultura política resulta ser un inventario de opciones para construir el discurso y la orientación de los movimientos colectivos, antes que un elemento definitivo y sustantivo en la acción individual o colectiva de los actores políticos.⁸³ “La cultura política de una determinada sociedad constituiría el *lenguaje político* de esa sociedad: cualquiera que sea el contenido del mensaje que se quisiera comunicar o de la acción que se quisiera desarrollar, debería expresarse en ese lenguaje si quiere hacerse comprender y afirmarse en la escena política”.⁸⁴ En este sentido la cultura política representa una inclinación a priorizar lo colectivo y el ámbito de los valores en el estudio de lo político antes que lo racional e individualista.⁸⁵

⁸² Llera, J Francisco. “Enfoques en el Estudio de la cultura política” en del Castillo. Op. cit. Pág. 58.

⁸³ La cultura política constituye un repertorio de argumentos que entran en juego en la negociación política. La construcción lingüística de símbolos, mitos y valores se despliegan en esta negociación, estableciendo el campo de la realidad cultural sobre el cual versará dicha negociación. La renovación y enriquecimiento del repertorio de palabras (símbolos) mediante el discurso político y la negociación política modifican los marcos culturales que restringen los tópicos e identidades políticas. Cfr. Botella. Op. Cit.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Respecto a la dimensión temporal podemos referirnos a aquellas situaciones que podrían alterar la cultura política de una sociedad determinada. Ciertos procesos de cambio y modernización económica y social (cambios de régimen y periodos reformistas) modifican las estructuras de la sociedad estableciendo nuevas relaciones sociales en ámbitos nuevos de relacionamiento

Dicho lo anterior la cultura política se muestra como un elemento social mutable, susceptible de ser alterado por adecuaciones que la misma sociedad propicie en su interior, o por acciones planificadas por parte de la fuerza gubernamental; en este sentido la *política cultural* se muestra como una herramienta con posibilidades renovadoras. Adecuaciones al sistema electoral, programas sociales y de coordinación intergubernamental, leyes que propicien y estimulen las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, son acciones que se inscriben en la idea de una *planificación* de la cultura política.

Diversos son los enfoques teóricos para abordar las dificultades planteadas por el concepto de cultura política. El marxismo, el funcionalismo y la teoría de sistemas ofrecen paradigmas para explicar la cultura política y su repercusión en la dinámica del conjunto político. En consonancia a la definición que de ciudadano hemos elaborado en los capítulos anteriores orientaremos la definición de cultura política según el paradigma de los idealistas y antropólogos atendiendo elementos de la corriente conductista.

3.1 El Concepto *Cultura Política*.

Según el paradigma de los idealistas la sociedad es una comunidad regida por la moral y unida por un lenguaje común, reglas de vida y un discurso de renovación de lo social. La política es la relación entre ciudadanos para establecer reglas y prácticas comunes, en este sentido la cultura política es el conjunto de

económico y social. Al alterarse el ámbito socioeconómico de una sociedad se crea una apertura hacia nuevas pautas culturales que establecen nuevas normas sociales y nuevas condiciones materiales de existencia. *Cfr.* Botella. Op. Cit.

La existencia de un régimen democrático es también un importante factor de cambio. Este es el régimen de los ciudadanos por excelencia, la constante socialización en el ámbito del juego institucional propiciaría una dinámica de constante renovación de lo público mediante la discusión y el debate de los temas prioritarios para tal o cual segmento de la sociedad. Ver Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática" en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. IFE. Núm. 2 Ed. 1994.

En contraste a estas ideas encontramos otros elementos que implican una mayor reticencia al cambio, las ideas y valores relacionadas a la etnicidad, nacionalidad y religión son más resistentes al cambio. Ver Fernández Poncela, Anna M. Mujeres, revolución y cambio cultural. Anthropos editorial, UAM – Xochimilco. México, 2000.

actitudes, creencias y normas de asociación política entre subculturas y su estructuración en instituciones.⁸⁶

La cultura política es un marco que nos permite apreciar y delimitar aquello que concierne a la discusión política, pues define el espacio y los límites de la política. La cultura política establece quiénes son los actores relevantes en la reproducción del sistema político, así como su posición y su legitimación en el conjunto de la sociedad; establece cuáles son los medios aceptables o deseables de participación política y la manera en que se sancionan moral y éticamente las acciones de los actores políticos. La cultura política es un juicio moral sobre la clase política y sobre la política misma. “La cultura política es el conjunto de creencias, actitudes, ideales, sentimientos y valoraciones que predominan en los ciudadanos⁸⁷ respecto al sistema político de su país y al papel que ellos desempeñan en ese sistema”.⁸⁸

El proceso de la cultura se conforma por los conocimientos, sentimientos y evaluaciones que los miembros del sistema político tienen hacia sí mismos como actores políticos, y hacia otros actores políticos, incluyendo otros grupos políticos tales como los partidos o los grupos de interés, así como las elites específicas del gobierno y de la política.⁸⁹

La socialización al interior de la comunidad se da en el ámbito de la cultura y valores transmitidos de generación en generación, los cuales orientan diversos instrumentos regulatorios: códigos, valores, reglas; figuras que sancionan lo deseable y lo admisible, lo indeseable y lo interdicto, que indican, un ámbito moral

⁸⁶ Llera, Op. Cit. Pág. 47

⁸⁷ Cultura y ciudadanía son conceptos que encuentran su enlace en la idea de una comunidad. La cultura política es el conjunto de valores y actitudes que orientan un proceso político y norman su comportamiento en el conjunto del sistema político. El ciudadano es un individuo que mediante sus valores (políticos) orienta históricamente su comunidad, sus códigos de comportamiento le permiten conducirse en un ámbito social y establecer relaciones de inclusión en el mismo.

⁸⁸ Del Castillo, Pilar; Crespo, Ismael. “Elementos de la cultura política en la Unión Europea”. En Del Castillo. Op. cit. Pág. 63.

⁸⁹ Almond, Gabriel. “El estudio de la cultura política” en *Estudios políticos*. México FCPyS – UNAM, Núm. 7, abril – junio, 1995. Pág. 175

donde se establece el campo de lo posible y lo pensable.⁹⁰ En este sentido la cultura representa un conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten a través de generaciones, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orientan, guían y dan significado a sus distintos quehaceres sociales.⁹¹ La cultura resume distintos símbolos y experiencias colectivas, producto de procesos históricos, que dan sentido a la población, su sentido de pertenencia. Gracias a esto se reproduce en términos y orientaciones propios y particulares.⁹²

Para la corriente conductista la cultura política representa el nexo entre la micro y la macropolítica, pues establece un patrón surgido de las visiones y orientaciones sobre la política que se manifiesta en conductas o comportamientos políticos,⁹³ según este enfoque se plantea la existencia de una cultura política de tipo nacional producto del desarrollo histórico, la cual se transmite por medio de instituciones como la iglesia, la familia, la escuela, los partidos políticos y otros procesos de socialización.

Al hablar de la transmisión y reproducción de la cultura política debemos remitirnos a las llamadas *agencias de socialización*. Estas instituciones son las principales encargadas de reproducir y propagar los contenidos esenciales de la cultura política. Este concepto lleva implícito la existencia de diversas subculturas que se propician en el interior de cada una de estas instituciones; la iglesia, la escuela, la religión o partidos políticos son las más destacables.

La socialización política refiere al aprendizaje de la población respecto a lo político. Es la difusión e interiorización de los valores, símbolos y actitudes respecto a la política. “La socialización es la adquisición de una inclinación hacia

⁹⁰ Vallín Medina. Op. cit.

⁹¹ La creciente complejidad de las sociedades industriales modernas ha obligado a introducir elementos ajenos a las construcciones históricas al estudio de la cultura política, tales como el consumo, la tecnología o los medios masivos de comunicación. La renovación cultural se ve nutrida por estos elementos.

⁹² Peschard Op. Cit.

determinado comportamiento valorado de manera positiva por un grupo, junto con la eliminación de disposiciones hacia una conducta valorada negativamente por dicho grupo”. La socialización representa la unión de las voluntades de una sociedad hacia el “mundo de lo político”.⁹⁴

La cultura política no puede ser considerada como un conjunto homogéneo de actitudes frente al poder. Debido a que la cultura política implica percepciones sobre lo político el discurso no será asimilado de la misma manera por quienes los reciben.

Si bien la cultura política encuentra como principal medio de difusión el lenguaje y el discurso que se da al interior de las principales instituciones en que se da la socialización no podemos aseverar que este lenguaje sea el único estímulo que determine u oriente la cultura política.

El desarrollo de la cultura política no es precisamente evolutivo, es decir, no avanza en una escala progresivamente cualitativa o “moralmente adecuada”, mas bien su transición resulta ser una intersección de situaciones concretas en las que se establece una relación y percepción del individuo respecto a los poderes formalmente reconocidos.⁹⁵

Dicho lo anterior haremos una transición del concepto dado de cultura política al de cultura política *participativa*, que puede ser comparado con el concepto descrito por Almond y Verba en el contexto democrático, el concepto de *cultura cívica*; por considerarlo relevante para los fines de nuestro estudio.

⁹³ Idem. Pág. 13

⁹⁴ Los ámbitos en los que se desarrolla la socialización se enmarcan en dos grupos: La socialización manifiesta o directa, identificada con aquella desarrollada en los grupos de interés o en los medios de comunicación; esta suele referirse a la comunicación de valores referentes a los objetos políticos. Por otro lado la socialización latente o indirecta se refiere a la transmisión de información que no necesariamente se refiere a lo político; más relacionado al mundo de lo cotidiano esta socialización se da en las instituciones primarias de la sociedad tales como la familia, la escuela los centros de trabajo. *Cfr.* Peschard. Op. Cit.

⁹⁵ Winocur, Rosalía (Coor). Algunos Enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México. Editorial Porrúa, Coed. FLACSO, IFE. México, 2002.

3.2 Cultura política participativa: cultura cívica.

Entre los fines de este estudio se encuentra el de determinar si la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) tiene la capacidad de desarrollar en los individuos una cultura política que los oriente a la participación en diversos asuntos relativos a su realidad comunitaria. Para esto es necesario elaborar de forma previa un concepto básico de *cultura política participativa*. Esto será posible a partir del análisis hecho del concepto *cultura política*, al cual se añadirá la dimensión de la *participación*, que en páginas anteriores hemos revisado, así como algunos componentes del concepto *ciudadano*.

Como hemos apuntado en la definición de cultura política, los valores, los sentimientos, las creencias, los símbolos y las costumbres son elementos que, orientados al sistema político, conforman juicios evaluativos respecto del sistema político y del individuo. Sin embargo hay elementos de socialización, lingüísticos y semióticos que deben ser tomados en cuenta, así mismo las dimensiones de su dominio analítico cobran especial relevancia. Una definición ampliada de cultura política afirmarí lo siguiente:

“La cultura política es un conjunto de interpretaciones heterogéneas y a veces contradictorias y desarticuladas de valores, conocimiento, opiniones, creencias y expectativas que integran la identidad política de los ciudadanos, grupos sociales u organizaciones políticas, *heredada por procesos históricos particulares y transmitidas por agencias de socialización específicas*, que sustentan la acción cuyo propósito es obtener ciertos resultados en beneficio de algún grupo específico. Es el conjunto de signos y símbolos que afectan las estructuras de poder, como resultado de la combinación de actuar y pensar los eventos políticos *renovando continuamente el discurso político y su asimilación*”.⁹⁶

⁹⁶ Gutiérrez Roberto. *La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología*, en Krotz, Esteban. *El estudio de la cultura política en México* Citado en Tejera Gaona, Héctor. “No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba” *cultura, ciudadanos y campañas políticas en la ciudad de México*. Editorial Porrúa, coed. UAM, México 2003. Pág. 62, 63. Las cursivas son nuestras.

Ahora debemos tomar en cuenta los elementos del concepto *participación* que hemos dado en páginas anteriores:

Nos referimos a la intervención de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Esta interacción involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan las relaciones humanas, y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en esta interacción... refiere a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público. Se trata de una actividad con repercusiones sociales que refiere a características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación.

Como ya lo habíamos apuntado la definición nos remite a otros referentes conceptuales, tales como el *involucramiento*, la *cooperación*, la *toma de decisiones*, el *compromiso* y la *conciencia social*, elementos que se ubican dentro de la esfera de los valores, los conocimientos, las opiniones, las creencias y las expectativas, que integran la identidad política de los ciudadanos.

Al elaborar una síntesis de ambos elementos, cultura política y participación, podemos hacer una aproximación al concepto de cultura política participativa, el cual podrá ser entendido como *el conjunto de valores y actitudes que se orientan hacia el compromiso, el involucramiento y la cooperación, estableciendo relaciones de cooperación entre los individuos, para procurarse y extender sus capacidades de incidencia en el sistema político, despertando una conciencia social que tome en cuenta la actividad del sujeto en el sistema político así como la responsabilidad histórica de él mismo y de su grupo con la comunidad política en general.*

A continuación utilizaremos el tipo ideal propuesto por Almond y Verba de cultura cívica para contrastar la definición que hemos elaborado. Este modelo está construido con base en una matriz que relaciona las orientaciones de los individuos hacia los objetos políticos reconocidos. Al hablar de objetos políticos se

reconocen principalmente dos: el sistema político y sus distintos componentes y el individuo.

Existen, según este modelo, tres tipos de orientaciones: la orientación *cognoscitiva* se refiere al conjunto de informaciones que se tienen sobre el sistema político y sus componentes, específicamente sus titulares, y los papeles que estos desempeñan; la orientación *afectiva* refiere a los sentimientos respecto del sistema político que se pueden plantear en un sentido de rechazo o de apego; y la orientación *evaluativa* se refiere a los juicios y opiniones sobre los hechos políticos, este tipo de orientaciones combinan sentimientos e información respecto de la política.

De esta manera, según las orientaciones cognoscitivas, evaluativas o afectivas conciben al sistema político o el lugar del individuo en su sistema se configura una cultura política que retrata la ideología de una comunidad. Así, entre un sistema democrático y uno autoritario oscilan los distintos tipos de orientaciones, desde aquellas de tipo cognoscitivo, más acordes al régimen democrático hasta aquellas de tipo afectivo y evaluativo, típicas de todo régimen autoritario.

Atendiendo la relación entre orientaciones y objetos políticos, Almond y Verba reconocen tres tipos de cultura política: la cultura política *parroquial*, la cultura política *subordinada* y la cultura política participativa.

Al respecto afirman que la cultura parroquial se presenta en sociedades simples y masificadas en que las funciones propiamente políticas son realizadas por instituciones de índole diversa, ya sean económicas o religiosas. Los individuos no tienen una concepción de un gobierno centralizado y por tanto se conciben ajenos al desarrollo de las cuestiones públicas, o políticas.

La cultura política de subordinación es aquella que se da típicamente en regímenes autoritarios, en que los individuos se ven como subordinados del sistema político, se presenta cuando los juicios y las evaluaciones se dirigen principalmente a los elementos de administración y servicios del sistema, estas orientaciones son de tipo pasivo y propicia prácticas “clientelares” en la dinámica política.

Por último se reconoce la cultura política participativa en la cual existen los ciudadanos como ciudadanos y estos tienen conciencia del sistema político, emitiendo juicios informados no solo sobre elementos aislados del sistema, sino haciendo una crítica sobre los procesos gubernamentales con consecuencias perjudiciales para su entorno. El individuo se asume como elemento potencial de cambio del sistema y asume una actitud de participación en la definición de las políticas.

Reconociendo los contrapesos que representan los distintos tipos de cultura en la formación de orientaciones políticas, la cultura cívica representa un equilibrio que brinda estabilidad a los regímenes democráticos, ya que contempla la participación de los ciudadanos respecto de su gobierno y su comunidad, sin embargo también reconoce la capacidad de decisión y autoridad de su gobierno, otorgándole un margen de acción y de autoridad importante.

“La cultura cívica es una cultura política participante donde la cultura política y la estructura política son congruentes... El estudio de la cultura cívica pone énfasis en el análisis de los distintos niveles de confianza ciudadana en el sistema político; niveles que definen su propensión a participar en los asuntos que le interesan en el marco de lo que puede denominarse como ámbito de la competencia cívica”.⁹⁷

⁹⁷ Tejera Gaona, Op. cit. Pág. 38, 39.

Podemos afirmar que el elemento que enlaza las definiciones expuestas está representado por una tendencia hacia la participación razonada, es decir una participación imbuida por la subjetivación política, y por un grado de conciencia histórica que permite al individuo asumirse como parte de una comunidad política, defensor de su ámbito comunitario y respetuoso a la vez de sus autoridades.⁹⁸

La LPCDF debe ser entendida en un contexto de cultura cívica, pues pretende armonizar las prácticas de participación que se desarrollan en el ámbito ciudadano y que habían permanecido ajenas al marco jurídico. Así mismo pretende sean reconocidos los derechos políticos esenciales de los ciudadanos mencionados en distintos ordenamientos jurídicos.

La LPCDF pretende establecer una representación de los ciudadanos ante distintas instancias de gobierno, dotándolos de instrumentos que permitan la corresponsabilidad en el actuar cotidiano de la administración pública, reforzando así la preservación del ámbito comunitario del ciudadano en la Ciudad de México por medio de los comités ciudadanos. De esta manera encontramos una consonancia entre la LPCDF y la creación de una cultura de participación estableciendo puentes de comunicación entre vecinos y autoridades lo cual representa un primer acercamiento a una cultura cívica. Sin embargo estas aseveraciones serán cuestionadas en el siguiente capítulo de este estudio.

3.3 Alteridad de la cultura política.

Expuesta la definición básica de cultura política procederemos a atender las circunstancias que rodean el proceso del cambio cultural con el fin de contar con bases conceptuales para abordar la primera parte de nuestra tercera hipótesis:

⁹⁸ El individuo reconoce al gobierno como un producto histórico, resultado de la tendencia a la integración social en una Nación. Sin embargo sabe distinguir las orientaciones nocivas para su integridad comunitaria, asumiendo una postura política que en determinadas coyunturas lo puede orientar a la participación de un proceso de resistencia o apoyo, según lo requieran las circunstancias, para preservar su comunidad y consecuentemente su identidad cultural

Los mecanismos de la LPCDF no permiten trascender hacia una cultura política participativa, pues restringe la participación ciudadana a meros órganos de gestoría ciudadana.

Esta hipótesis será abordada de manera integral en el sexto capítulo de este estudio, por involucrar elementos de la LPCDF que serán revisados en nuestro quinto capítulo.

No es la intención de este apartado indagar en las diversas teorías del cambio cultural, simplemente utilizaremos la noción de cambio cultural para ponderar la relevancia de la LPCDF en los procesos de transición de una cultura política típicamente autoritaria y ajena a los asuntos y la discusión pública, hacia una cultura que dé relevancia al ejercicio de la ciudadanía. Para ello basaremos nuestro estudio en los modelos rescatados por Lucía Álvarez Enríquez⁹⁹ y Jacqueline Peschard.¹⁰⁰

Lucía Alvarez toma como base los argumentos de Garretón¹⁰¹ para explicar un modelo básico de cultura política compuesto por tres elementos interrelacionados: el Estado como cuerpo unificado de instituciones; la estructura político-partidaria como canal institucional de la compleja relación Sociedad – Estado; y la sociedad civil como el conjunto social que vive y recrea la realidad estatal.

Las orientaciones y matices de la cultura política están determinados por la relación de estos tres elementos. Cuando uno de ellos cobra primacía sobre los otros la cultura política se modifica adquiriendo matices peculiares que la orientan hacia el autoritarismo o hacia un régimen democrático. Consideramos valiosa esta

⁹⁹ Álvarez Enríquez, Lucía. "Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México". En Acta Sociológica. FCPyS enero-abril 1998. México.

¹⁰⁰ Peschard, Jacqueline. "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal" en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales Vol. 59 núm. 1 enero - marzo 1997. México.

¹⁰¹ Citado en Alvarez op. cit.

aportación en tanto identifica claramente tres variables útiles para reconocer la movilidad de la cultura respecto a la estructura política de la sociedad.

Tal aportación puede ser enriquecida con los argumentos de Girvin,¹⁰² en tanto identifica una escala analítica de tres niveles para abordar la alteridad de la cultura política: la dimensión macro, que se refiere a los símbolos, valores y creencias que definen una identidad colectiva y que por lo general son resistentes al cambio; la dimensión meso, que se refiere a las reglas del juego básicas de una comunidad política que guían su comportamiento, y la dimensión micro, que es la relativa a la lucha política cotidiana, es decir a la esfera de los procesos políticos, donde la cultura política posee mayor movilidad.

A continuación proponemos empatar estos modelos en tanto pueden establecerse equivalencias entre la escala cualitativa que propone Girvin y los elementos del modelo de Garreton. En este sentido la dimensión macro comprende aquellos elementos ubicados en la esfera de lo estatal, al hablar de la dimensión macro (símbolos, valores y creencias) estamos hablando de elementos que configuran la identidad cultural de un Estado. Cuando la cultura política se ve afectada a un nivel macro se induce que la identidad misma de la figura estatal esta siendo alterada.

Tanto el modelo cultural, como la base material -esto es, las condiciones objetivas- son factores decisivos a la hora de motivar y potenciar, o de por el contrario, obstaculizar y limitar el cambio condicionado por las mentalidades y la elaboración y puesta en práctica de los propios modelos culturales. Por ejemplo la perpetuación de las condiciones de miseria económica y la no-cobertura de las necesidades básicas de la población difícilmente podrán contribuir al cambio de las mentalidades y los rasgos culturales de una determinada sociedad.¹⁰³

¹⁰² Citado en Peschard op. cit.

¹⁰³ Fernández Poncela, Anna M. Mujeres, revolución y cambio cultural. Anthropos editorial, UAM – Xochimilco. México, 2000. Pág. 23

Cuando hablamos de los elementos correspondientes a la dimensión meso de la cultura política (reglas institucionales de interacción entre los sujetos políticos) podemos remitirnos al ámbito de los partidos políticos y otras instituciones encargadas de incidir en los procesos políticos o de regularlos. Este nivel intermedio de análisis compete a las leyes e instituciones que se desenvuelven en el ámbito reconocido como *político*. Los cambios en el sistema político y en la estructura económica, se desarrollan a ritmos relativamente rápidos en comparación con las pautas mentales de la vida en sociedad y en vez de producirse una asimilación o un paralelismo aparece el desfase y la asincronía.¹⁰⁴

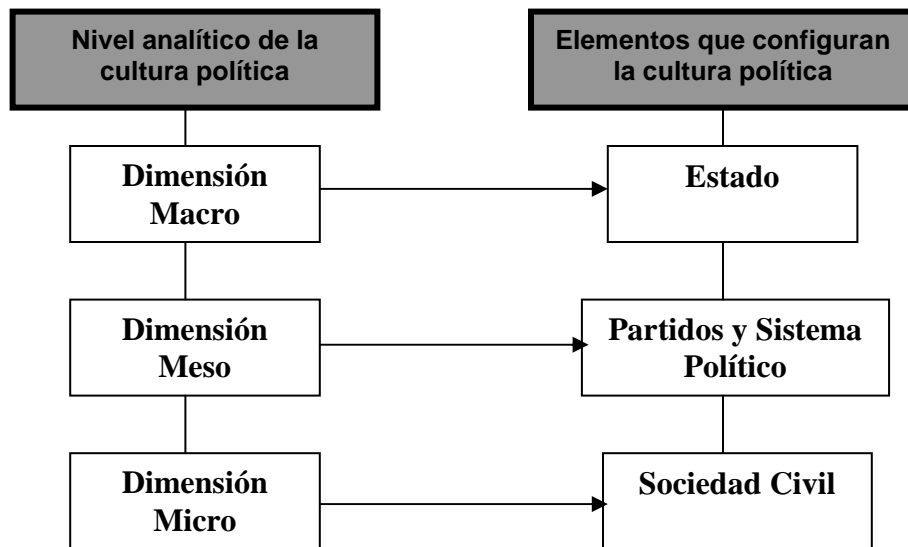
Por último, los procesos políticos cotidianos ubicados en dimensión micro de la cultura política encuentran su ámbito de manifestación en la sociedad civil principalmente. Ejemplo de esto es el argumento expuesto por Eduardo Nivón en tanto afirma que se reconoce una alta participación política de la población de la esfera pública pero con una expectativa pobre sobre la eficacia de la misma, razón por la cual Almond y Verba concluyen que en México no hay equilibrio entre la aspiración y la realización, sino que hay una concentración en la aspiración en tanto que la realización permanece insatisfecha.¹⁰⁵

Para determinar qué elementos se ven afectados por la LPCDF, y por tanto en que nivel analítico incide analizaremos el marco institucional y jurídico de la LPCDF en nuestros siguientes capítulos con el fin de contar con elementos para ubicar el nivel de trascendencia de la LPCDF en la cultura política y dilucidar si los mecanismos de participación ciudadana que establece dicha Ley pueden orientar la cultura política del ciudadano mexicano hacia la participación.

¹⁰⁴ Ibid. Pág. 24

¹⁰⁵ Nivón, Eduardo. Cultura urbana y movimientos sociales. Conaculta, UAM - Iztapalapa. México, 1998. Pág. 153.

Correspondencia entre nivel de análisis y elementos de la cultura política



En páginas anteriores hemos señalado elementos de la participación ciudadana y de la cultura política que pueden conducirnos a ponderar estos fenómenos como relevantes en la dinámica de la vida gubernamental y del sistema político en su conjunto. Tener una definición básica de estos fenómenos no permitirá continuar con nuestro análisis hacia el ámbito de lo jurídico y lo administrativo.

En el caso de la Ciudad de México las instancias de gobierno han decidido incorporar elementos jurídicos y administrativos en su operar especializados en la atención de asuntos relativos a la organización vecinal y la participación de grupos ciudadanos. El principio de gobernabilidad que todo sistema político debe observar orilla a la creación de mecanismos de organización y enlace entre ciudadanía y autoridades. Es en este contexto que existe la LPCDF.

Segunda Parte: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

4. Gobierno del Distrito Federal.

En esta segunda parte nos abocaremos a revisar la estructura juridico-administrativa dirigida a la atención de la participación ciudadana en el Distrito Federal y con base en la definición expuesta de cultura política consideraremos la potencialidad que posee la LPCDF y sus mecanismos operativos para propiciar entre la población una dinámica de participación y atención en los asuntos concernientes al quehacer gubernamental capaz de alterar las condiciones del espacio vital del ciudadano, de su realidad comunitaria.

4.1 Marco jurídico.

El Distrito Federal como estructura política y administrativa se establece en aquellos Estados con un régimen federal para ser la sede de los Poderes de la Unión. La naturaleza jurídico-política del Distrito Federal ha acarreado una serie de controversias en lo relativo a su régimen interior, así como lo referente a las potestades de sus autoridades locales. Los puntos más sensibles a este respecto han sido los concernientes a la restricción de las facultades para el Ejecutivo y Legislativo Federal; la elección de autoridades locales y representación vecinal; la coordinación metropolitana; y la revisión de los instrumentos de participación ciudadana.¹⁰⁶

El Distrito Federal está reconocido como parte integrante de la Federación según los artículos 44¹⁰⁷ y 122 de la Constitución y el artículo 2 del Estatuto de

¹⁰⁶ Ziccardi Contigiani, Alicia. *Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes*. En Fernández Santillán, José Francisco. Et. Al. *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México 2001.

¹⁰⁷ (Constitución) **Artículo 44.** *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*

Gobierno del Distrito Federal (EGDF).¹⁰⁸ A esto se aúna lo establecido en los artículos 42, fracción I y 43 de la Constitución.¹⁰⁹

Las bases del régimen jurídico del Distrito Federal se encuentran en el Artículo 122 de la Constitución, el EGDF y las demás leyes que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Asamblea Legislativa desde el año de 1997). A continuación se reproduce parcialmente el artículo 122 Constitucional para efectos de nuestro análisis:

Artículo 122

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.
(...)

En esta primera parte se define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, así como sus autoridades locales.

¹⁰⁸ (EGDF) **Artículo 2.** *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.*

¹⁰⁹(Constitución) **Artículo 42.** *El territorio nacional comprende:*

I. El de las partes integrantes de la Federación;

Artículo 43. *Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes...y el Distrito Federal.*

En el párrafo siguiente se hace referencia a la división de competencias entre el gobierno local y federal, así como la injerencia de la autoridades federales en la vida política y administrativa del Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
(...)

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
(...)

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) se sujeta a cinco bases referentes a las autoridades locales, dichas bases se encuentran implícitas a lo largo del EGDF detallando y ampliando las facultades a continuación enumeradas:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:
(...)

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
(...)

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
(...)

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) **Legislar en las materias** civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, , defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
(...)

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.
(...)

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa...

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

*Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.
(...)*

En lo concerniente al EGDF se amplía y detalla la información contenida en el artículo 122 constitucional, por lo cual solo haremos mención exclusiva a aquellas partes referentes a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

En el artículo sexto del EGDF se especifica la personalidad jurídica del ciudadano. Por ser éste un ordenamiento supeditado a la Constitución no puede contradecir lo mencionado en su artículo 34 constitucional, además al hacer mención específica a los ciudadanos del Distrito Federal se agrega una categoría, la de vecino. En los artículos sexto y séptimo de la LPCDF se detalla esta categoría.

Artículo 6

Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

En el siguiente artículo se menciona que la participación ciudadana es uno de los puntos estratégicos para el Gobierno del Distrito Federal, el cual, para su planeación y organización, tomará en cuenta a la ciudadana en las diversas formas que esta se pueda manifestar. Además la Administración Pública dispondrá unidades administrativas especializadas en la atención de los asuntos ciudadanos.

Artículo 12.

*La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:
(...)*

XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;

*XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes;
(...)*

Se ha mencionado en el capítulo 2 de este trabajo que uno de los derechos esenciales para el ciudadano es el de recibir información veraz sobre aquellos asuntos agendados en la discusión pública y aquellos otros temas que afecten de manera inmediata sus condiciones de vida y las condiciones de su comunidad. Sin embargo no se hace mención explícita de aquellos medios por los cuales se difundirá la información enunciada en el artículo 17.

Artículo 17

Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

(...)

V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.

Este artículo es un agregado a los artículos 35 y 38 de la Constitución, sin embargo se reconoce cierta prioridad a los ciudadanos del Distrito Federal para acceder a aquellos cargos o comisiones relativos al gobierno del Distrito Federal.

Artículo 20

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular;

II. La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes; y

III. Los demás que establezcan este estatuto y las leyes.

La administración pública del Distrito Federal atendiendo lo estipulado en el Artículo 12 del EGDF hace de la participación ciudadana un tema de gobierno, para lo cual crea una serie de disposiciones legales y unidades administrativas encaminadas a atender la participación ciudadana dándole causas institucionales. En el marco de este artículo se encuentra la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, tema central de este estudio.

Artículo 21

Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad, se regirán por las disposiciones de este estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

El artículo 22 tiene especial relevancia al hacer de la participación ciudadana uno de los ejes rectores del gobierno capitalino. La participación ciudadana se convierte en un insumo importante para la administración pública, pues mediante la discusión razonada y reflexiva de los temas públicos se emiten juicios que serán canalizados por medios legalmente reconocidos.

Como corolario a lo expuesto se hace mención al desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana, pues atendiendo factores como la difusión, discusión, capacitación y educación de los temas públicos, se puede hablar de la creación de una cultura en que la discusión y la educación nutren los valores democráticos con miras a participar en las discusiones públicas.

Artículo 22

La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

La Asamblea Legislativa como autoridad reconocida en el gobierno del Distrito Federal tiene facultades para emitir leyes en lo relativo al régimen interno del gobierno capitalino. Como se ha mencionado en artículos anteriores la participación ciudadana es un tema central de gobierno por lo cual podemos apreciar en el artículo 42 que la Asamblea se ocupa de legislar en materia de participación ciudadana, específicamente emitiendo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y haciendo una mención en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.¹¹⁰

Artículo 42

La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

(...)

*XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, **participación ciudadana**, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*

(...)

En el artículo 46 se hace mención explícita a uno de los instrumentos que contempla la LPCDF, la iniciativa popular, aunque con limitantes en lo relativo a las funciones sustanciales de gobierno, los temas públicos de relevancia son susceptibles de ser regulados por la iniciativa de sectores sociales que ven sus intereses afectados ya sea por la acción pública o por terceros, la Asamblea Legislativa, por este medio pone a disposición de los ciudadanos un instrumento importante en materia de participación ciudadana.

Artículo 46

El derecho de iniciar Leyes y Decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

(...)

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

¹¹⁰ El título segundo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal “*De la cultura cívica y de la participación vecinal*” menciona una serie de acciones por parte de la administración pública para promover el desarrollo de una cultura cívica, poniendo de relieve diversos deberes entendidos como deberes ciudadanos.

1. *Tributaria o fiscal así como de egresos de Distrito Federal;*
 2. *Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;*
 3. *Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;*
 4. *Regulación interna de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal; y*
 5. *Las demás que determinen las leyes.*
- b. Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.*
- c. No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.*

A continuación aparece otro instrumento de participación ciudadana reconocido en la LPCDF, el plebiscito. Aunque de limitado alcance, debido a la forma en que el Jefe de Gobierno decide plantearlo a la ciudadanía, puede impedir acciones de gobierno que contravengan el interés de ciudadanos y vecinos.

Artículo 67

*Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:
(...)*

*XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y
(...)*

Artículo 68

A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- a. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;*
- b. Régimen Interno de la Administración Pública del Distrito Federal;*
- c. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y*

d. Los demás que determinen las leyes;

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la ciudad, y contendrá:

a. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometidos a plebiscito;

b. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

c. La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo;

III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;

IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;

V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y

VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

En el ámbito local la administración pública del Distrito Federal cuenta con órganos político-administrativos que también ejercen funciones en materia de participación ciudadana.¹¹¹ Según lo estipulado en el artículo 2 de la LPCDF¹¹² y

¹¹¹ EGDF

Artículo 104

La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

(...)

Artículo 111

En todo caso, la variación de la división territorial deberá perseguir:

(...)

V. Mayor participación social;

(...)

los artículos 113 y 114 del EGDF estos órganos tienen el encargo de realizar recorridos y audiencias para enterarse de los asuntos vecinales de las demarcaciones territoriales comprendidas en su demarcación. Por ser el Jefe Delegacional la autoridad más cercana al ámbito vecinal este artículo resulta de importancia pues establece canales de comunicación directa entre vecinos y autoridades.

Artículo 113

Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Jefes Delegacionales realizarán recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.

Artículo 114

Los Jefes Delegacionales, de conformidad con las normas que resulten aplicables darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la Demarcación y el Jefe Delegacional y, en su caso, servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.

Al repasar los artículos del EGDF hemos podido encontrar aquellos instrumentos que la LPCDF brinda a la ciudadanía para la mejor organización de las demandas sociales, así como aquellos casos en los cuales se debe hacer usos de ellos. A lo largo del EGDF es patente que la participación ciudadana representa un enlace institucional entre las autoridades directamente involucradas en la atención de los instrumentos contemplados en la LPCDF y los ciudadanos activos ya sea de manera individual o colectiva.

¹¹² **LPCDF**

Artículo 2

Son instrumentos de Participación Ciudadana:

(...)

IX. Audiencia Pública;

4.2 Administración Pública dirigida a la Participación Ciudadana.

La Constitución y el EGDF estipulan las bases del Gobierno del Distrito Federal y los principios por los cuales se rige su actuar. Para hacer una revisión completa del marco jurídico de la LPCDF debemos revisar la normatividad que nos remite a las instituciones encargadas de atender lo dispuesto en dicha Ley y en general de aquellos asuntos relativos a la participación ciudadana. Para tal efecto debemos remitirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) y al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF).

La LOAPDF y el RIAPDF sientan las bases organizativas de la administración pública del gobierno del Distrito Federal estableciendo cuales son las dependencias encargadas de la administración pública dirigida a atender las cuestiones en materia de participación ciudadana y cuales serán sus encargos específicos al respecto. Para seguir un orden lógico nos avocaremos a analizar primeramente los artículos de la LOAPDF.

En su artículo 15 la LOAPDF establece que la Secretaría de Desarrollo Social, principal institución encargada de la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, depende directamente del Jefe de Gobierno al nombrar éste a su titular.

Artículo 15

El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta Ley, de las siguientes dependencias:

(...)

VI. *Secretaría de Desarrollo Social;*

(...)

Al revisar el artículo 28 podemos constatar lo mencionado previamente en el EGDF, al ser la participación ciudadana un elemento clave en la planeación y

administración del Gobierno del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Social, encargada de los asuntos en materia de participación ciudadana, debe atender una serie de preceptos relativos a la organización y trabajo con agrupaciones de diversos sectores sociales, conformando un cúmulo de ideas e intereses que serán incorporados al gobierno del Distrito Federal.

Artículo 28

A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, recreación, deporte, información social y servicios sociales comunitarios:

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las delegaciones;
(...)

XVII. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría;
(...)

En el ámbito local los Órganos Político-Administrativos también tienen encargadas diversas tareas en lo referente a la participación ciudadana, ejecutando acciones expresamente conferidas a estos órganos y a sus titulares.

Artículo 39

Corresponde a los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial.
(...)

LVI. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;
(...)

LXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
(...)

LXXV. Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;

LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;
(...)

Después de ubicar a la Secretaría de Desarrollo Social como la institución perteneciente a la administración pública encargada de los asuntos en materia de participación ciudadana haremos una revisión del RIAPDF para conocer las acciones específicas que se le encomiendan y mediante qué herramientas las pondrá en práctica.

Artículo 7

Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:
(...)

VI. A la Secretaría de Desarrollo Social:
(...)

2.- Dirección General de Participación Ciudadana;
(...)

En el capítulo VII titulado *de las atribuciones de las unidades administrativas de la administración pública centralizada* en su sección VII titulada *de la secretaria de Desarrollo Social* del RIAPDF se encuentran enumeradas las atribuciones de la Dirección General de Participación Ciudadana. Cada una de estas atribuciones pone de manifiesto el compromiso de la administración pública en la atención de los asuntos de participación y organización ciudadana.

En sus primeras tres fracciones el artículo 62 refiere a la potestad de la Secretaría de Desarrollo Social en la planeación y administración de la participación ciudadana, atendiendo los principios de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, instrumentando y ejecutando programas según lo dictado en las leyes aplicables.

Artículo 62

Corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana:

I. Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

II. Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, basada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad;

III. Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas;

Como órganos de representación ciudadana, los Comités Vecinales establecen con la Secretaría de Desarrollo Social un nexo de trabajo para atender las disposiciones de la LPCDF y las funciones que dicha ley encomienda a estos comités, estableciendo una corresponsabilidad entre ciudadanos organizados y gobierno en lo referente a los trabajos de organización y acción ciudadana.

IV. Establecer y mantener una coordinación estable y permanente con el Comité Vecinal de cada unidad territorial, para apoyar la ejecución de los Programas de Desarrollo Social;

V. Coadyuvar con los Comités Vecinales en la organización y realización de las asambleas vecinales, las que además de definir los términos y las condiciones de aplicación de los programas de desarrollo social, harán realidad los valores democráticos de mandar obedeciendo y rendición de cuentas;

VI. Apoyar a las comisiones de trabajo elegidas en las asambleas vecinales, para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas;

(...)

Diversificar la acción de la ciudadanía más allá del ámbito comunitario, extender y compartir la experiencia ciudadana, son estos puntos que enriquecen la cultura política del ciudadano, permitiéndole contrastar su realidad con otros contextos políticos, formando una opinión razonada y crítica de su posición en el ámbito público. Sin duda la participación ciudadana adquiere nuevos alcances al incorporar estos elementos en su desarrollo cotidiano.

Además de lo anterior en la fracción XI se reconoce un cauce específico a la participación ciudadana, el fortalecimiento de la seguridad pública por medio de la prevención del delito.

X. Promover la creación de redes de comunicación en el Distrito Federal, en el ámbito nacional e internacional, con el fin de intercambiar experiencias, conocimientos y recursos en la búsqueda de una participación ciudadana consciente y democrática;

XI. Establecer los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad civil, en la realización de acciones que permitan la prevención del delito;

XII. Promover la celebración de convenios con instituciones públicas y privadas, así como promover la relación con organismos civiles y sociales que permitan fortalecer los programas y acciones de desarrollo social en el Distrito Federal: y

En la fracción XIII aparece un elemento importante de coordinación administrativa entre ámbitos de gobierno, pues se establece una relación de cooperación entre la administración centralizada del Distrito Federal con la desconcentrada para atender eficazmente los temas de ciudadanía y participación.

XIII. Coordinarse con las distintas autoridades involucradas en la organización y supervisión de las visitas y giras del Jefe de Gobierno a las Unidades Territoriales, para el logro de una comunicación efectiva entre gobierno y sociedad.

Así como hemos hablado del sector centralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, no avocaremos a analizar el ámbito local atendiendo lo estipulado en lo relativo las atribuciones de los órganos político-administrativos de las distintas demarcaciones del Distrito federal, pues estos órganos poseen funciones importantes en materia de participación ciudadana

Para la atención de los asuntos en materia de atención ciudadana los órganos político-administrativos disponen en su caso de una Dirección General, y en algunos casos particulares de una Coordinación de Participación Ciudadana. En todas las Direcciones Generales existen funciones comunes tales como la clasificación y canalización de las demandas ciudadanas; la coordinación de las tareas del Jefe delegacional en materia de participación ciudadana, ya sean

audiencias públicas o recorridos del jefe delegacional por la demarcación; Coadyuvar, en la instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley respectiva; supervisar que las demandas ciudadanas sean debidamente atendidas; y fomentar la participación para que la población intervenga en los programas delegacionales¹¹³.

Sin embargo existen matices distintos como el caso de la delegación Coyoacán, en que las funciones de participación ciudadana están vinculadas directamente con las de seguridad pública y prevención del delito. De esta manera la participación ciudadana representa un insumo importante para los gobiernos locales otorgando "versatilidad" a la acción administrativa.

El presente capítulo brindó un referente del marco jurídico y administrativo en el que existe la LPCDF. Los ordenamientos legales que rigen la vida pública del Distrito Federal contemplan el concepto y la práctica de la participación ciudadana y dispone un aparato administrativo especializado para la atención de la problemática referente a la participación y organización ciudadana. Sin embargo es necesario estudiar el contexto político que propicia tales reformas en el gobierno del Distrito Federal y que posibilitan la existencia de la participación ciudadana como un principio de gobierno reconocido en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno.

En las siguientes páginas nos abocaremos a estudiar el contexto específico en que se gesta la LPCDF haciendo una revisión breve del desarrollo de los mecanismos de participación en la Ciudad de México, además haremos un análisis sobre el texto de la LPCDF resaltando los puntos esenciales en cuestiones relativas a la organización ciudadana y las herramientas de participación.

¹¹³ En los artículos 136, 144 Bis, 151, 159 y 167 del RIAPDF se especifican las funciones de las Direcciones Generales de Participación Ciudadana de los Órganos Político Administrativos en Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco y Magdalena Contreras.

5. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

La ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es producto de una serie de reformas acaecidas en la capital del país orientadas a iniciar una nueva dinámica de democratización en la vida política capitalina. Las reformas electorales de los años setenta y las reformas de 1986 y 1993 en las instituciones de representación ciudadana y en la estructura de gobierno del Distrito Federal representan el camino que en 1995 desemboca en la creación de la primera Ley de Participación Ciudadana como un esfuerzo para la construcción de una vida democrática caracterizada por la inclusión y corresponsabilidad de grandes segmentos ciudadanos.

El contexto en que se dan esos procesos renovadores es el de la reforma integral del Estado por medio de las nuevas tendencias liberales de desarticulación del *Welfare State*. Ante la desarticulación de las amplias potestades de los gobiernos centrales, los gobiernos locales ven alterada su eficacia en la atención de los problemas del ámbito comunitario. Esta situación propicia que los ciudadanos fijen su atención en las autoridades inmediatas buscando una respuesta a sus crecientes demandas en materia de servicios básicos, vivienda y equipamiento¹¹⁴.

“En el caso de México, la forma de gobernar la ciudad en los últimos años presenta cambios importantes. En principio se pueden señalar tres. 1) se incrementó la autonomía económica de la capital respecto al gobierno federal, como consecuencia de un proceso de saneamiento de las finanzas públicas. 2) se ha modificado claramente el rol del gobierno del Distrito Federal sobre el

¹¹⁴ Debido a las condiciones específicas de las urbes latinoamericanas la aplicación de las políticas neoliberales en la economía y gestión urbanas han tendido a incrementar las desigualdades sociales y a agudizar la segregación social y espacial, teniendo efectos de atomización en la comunidad urbana. La paulatina liberalización del gobierno representó un catalizador para la expresión de distintas demandas ciudadanas que existían con anterioridad *Cfr.* Ziccardi, Alicia. “Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)” en Álvarez, Lucía. *Op. Cit.*

desarrollo urbano. Ante la escasez de recursos y la necesidad de obras, el gobierno de la ciudad adopta los lineamientos generales de la política económica del gobierno central otorgando mayor espacio de actuación al capital privado. 3) en el terreno de las relaciones intergubernamentales la intención de reformar el gobierno de la Ciudad de México es una prueba para la autonomía del gobierno de la ciudad respecto del gobierno central, en este caso ejecutivo”.¹¹⁵ Esta serie de cambios suscitaron la manifestación de reclamos que hasta ese entonces se habían mantenido al margen de la discusión pública oficial.¹¹⁶

La creciente segregación socioespacial de la ciudad y la nueva dinámica del mercado inmobiliario propiciaron la formación de grupos organizados en torno a la demanda de vivienda para los sectores populares, sin embargo estas organizaciones trascendieron sus demandas atendiendo problemáticas de diversa índole. La arbitrariedad por parte de las autoridades locales en lo referente a la planeación urbana obligó a vecinos y agrupaciones sociales en general a recurrir al marco normativo institucional para satisfacer sus demandas¹¹⁷. Esa nueva dimensión de “apropiación” ofreció nuevas garantías para la consecución de las metas de agrupaciones populares y vecinales, en tanto sustentaba y legitimaba su defensa y demanda con argumentos legales.

Hechos como estos propician que el ámbito jurídico en el que se desenvuelven tales formas de participación se tenga que transformar para adaptarse a la nueva dinámica política de la ciudad. La participación trasciende la esfera de los movimientos sociales hacia la esfera jurídica. Este fue el tenor del desarrollo político del Distrito Federal el siglo XX.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Dos son los procesos que han propiciado el desarrollo de la participación autónoma de los ciudadanos en el Distrito Federal el primero es la transformación de la relación Sociedad-Estado y la formación de una oposición manifiesta del gobierno a partir del 68, el otro es el desarrollo desmesurado de la urbe y sus condiciones socioeconómicas. *Cfr.* Álvarez Enríquez, Lucía. “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal” en *Alvarez Participación y democracia...*

¹¹⁷ Esta situación refleja una recurrente problemática, los desajustes y desatinos de la política oficial en materia de gestión. Esto coincide con lo señalado por Nuria Cunill en tanto reconoce la

La organización de la vida pública en la ciudad capital siempre será tarea prioritaria para todo gobierno que pretenda perdurar en una sociedad en constante movimiento. La gobernabilidad representa un elemento clave en la perdurabilidad de los gobiernos y de las normas que sustentan su propia existencia. Esta alude a la capacidad de la acción gubernamental para atender las demandas sociales dándole viabilidad al sistema. Implica otorgar legitimidad a la ejecución del poder público mediante la inclusión de aquellas manifestaciones que surgen del campo de las relaciones sociales.

Es necesario apuntar que en México las prácticas de corte autoritario que solían mantener los niveles de gobernabilidad se han modificado por prácticas más acordes al contexto democrático en que cual pretende desenvolverse nuestro sistema político, prácticas sustentadas en la concertación colectiva. Los cambios suscitados en la dinámica gobierno-ciudadanía no se suprimen, se gobierna contemplando la emergente pluralidad de voces y tendencias. Se introduce la lógica de la negociación política y el intercambio¹¹⁸.

El principal canal en la relación gobierno-ciudadanía en el Distrito Federal lo ha representado la gestión urbana. La gestión urbana es una forma de creación y apropiación del espacio público, por ello su relevancia en la dinámica capitalina y en los niveles de gobernabilidad que la ciudad capital del país debe poseer.

5.1 Reforma política y mecanismos de participación en el Distrito Federal. Un contexto a la LPCDF.

La Ciudad de México vio alterado su régimen interno en 1928 con la desaparición de la figura municipal, encargando su gobierno a un departamento administrativo. La institucionalidad actual del Distrito Federal se prefigura con la

necesidad de optimizar la administración pública por medios que trascienden los límites burocráticos.

¹¹⁸ Durand Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política, México 1993 – 2001. Siglo XXI editores, México, 2004

creación del Departamento del Distrito Federal (DDF) en la década de los cuarenta, contemplado en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Por su naturaleza y funciones, el DDF contaba con las atribuciones de un gobierno local, sin embargo sus autoridades no eran elegidas popularmente y por tanto no se contaba con mecanismos de participación o vínculo entre ciudadanos y autoridades.

La interacción entre vecinos y gobierno estuvo determinada por la dinámica del crecimiento de la ciudad en la década de los años 30 y 40. La oficina de cooperación del DDF en el gobierno de Lázaro Cárdenas representó esta relación vecino-autoridad como un instrumento de gestión y mejoramiento de las colonias emergentes llamadas proletarias. En 1941 se consolidó el mecanismo de vinculación al crearse el "Reglamento para la constitución de Asociaciones Pro-mejoramiento de las colonias del DDF".¹¹⁹ Sin embargo la discrecionalidad y arbitrariedad con que funcionaba la oficina de Pro-mejoramiento propició la creación de asociaciones de colonos sin registro ante el DDF diversificándose así las posturas políticas respecto de la situación urbana.

En 1962 se formó la Comisión Depuradora de las colonias del Distrito Federal para atender las ineficacias de la autoridad ante la problemática urbana que representaba la emergencia y crecimiento de las colonias populares. Una reforma administrativa transformó la oficina de colonias en una Subdirección de Colonias dependiente de la Dirección General de Promoción de la Habitación popular, sin embargo, sus funciones seguían siendo de gestión y se mantenían centralizadas.

Para la década de los años 70 se hacían patentes los efectos del crecimiento de la ciudad tanto espacial como poblacionalmente. El diseño institucional del Distrito Federal empezaba a mostrar serias ineficacias, por lo cual

¹¹⁹ Sánchez Mejorada, María Cristina. "Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal: Un recuento histórico 1940 – 2000" en *Espacios Metropolitanos*. México.

se decidió trascender a un esquema de desconcentración administrativa. Con la creación de las 16 delegaciones en el Distrito Federal se desconcentró la prestación de diversos servicios. Estos nuevos órganos desconcentrados tuvieron atribuciones varias, entre ellas las de promover y vigilar la formación de las Juntas de Vecinos.

Para auxiliarse en las tareas de gobierno el DDF recuperó formulas de antaño para la participación: el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos Delegacionales, espacios a través de los cuales se trató de abrir nuevos cauces de relación y expresión entre los ciudadanos y el gobierno de la ciudad.¹²⁰

El Consejo consultivo y los Consejos delegacionales eran órganos de consulta con una cuota importante de representación ciudadana a pesar de ser designados directamente por el regente y por los delegados. Representaban instancias a través de las cuales acudían los gobiernos para establecer acuerdos con la ciudadanía en materia de reglamentos administrativos y servicios públicos. Sin embargo la representación ciudadana plasmada en el Consejo Consultivo comenzó a decaer debido a la consigna que implicaba el nombramiento directo por parte de la autoridad de los miembros del consejo, a esto se aunó la dinámica corporativa que el gobierno utilizaba para encauzar la voz popular y que permeó de manera negativa la existencia de dicho consejo.

Ante la crisis de operación que sufrió el Consejo Consultivo se decidió reformar en la década de los setenta su estructura, ampliando tanto sus atribuciones como sus instancias de trabajo. El Consejo Consultivo a partir de la reforma de 1978 de la Ley Orgánica se erigió como una estructura piramidal que obedecía a un principio territorial más que sectorial. La nueva estructura de representación ante el DDF quedaba encabezada por el Consejo Consultivo conformado por un representante de las Juntas de Vecinos de cada delegación, las cuales a su vez estaban formadas por asociaciones de residentes de los

pueblos, colonias, barrios y unidades habitacionales de la ciudad.¹²¹ Con esta nueva naturaleza el consejo ampliaba sus facultades de vigilancia y consulta sobre la función administrativa.

También aparece el referéndum y la iniciativa popular como nuevos espacios de participación, sin embargo su aplicación no pudo ver la luz, pues no se redactó reglamentación al respecto.¹²²

La vinculación entre autoridades y vecinos dio un salto cualitativo al desaparecer la procuraduría de colonias populares y la Dirección General de la Habitación Popular. Esto significó trascender la relación gobierno-ciudadano hacia un plano que rebasaba la problemática meramente inmobiliaria y de uso de suelo.

El nuevo esquema planteado en la década de los ochenta con la Ley Nacional de Planeación introdujo un elemento novedoso en el diseño y aplicación de las políticas públicas; la participación de diversos sectores ciudadanos. Estos cambios propiciaron un ajuste en el ejercicio gubernamental del Distrito Federal por lo cual la estructura de las delegaciones se adecuó para atender esta nueva orientación operativa. Las áreas centrales del gobierno del Distrito Federal que habían adquirido nuevas atribuciones en lo referente a la participación ciudadana se encargarían de tareas eminentemente normativas y de coordinación.

La creciente demanda y participación de la sociedad, la complejidad de los problemas y en general de la vida en la ciudad, y la diversidad de demandas y necesidades, llevaron a establecer nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana. Por lo que respecta a las delegaciones, éstas tuvieron que crear al menos una oficina (coordinación, unidad o subdelegación, de participación

¹²⁰ Sirvent Gutiérrez, Carlos. *La reforma política del Distrito Federal*. En Fernández Santillán. Op. cit.

¹²¹ Estas instancias de representación vecinal, como las asociaciones de residentes, persistieron en la vida política del Distrito Federal siendo reconocidas en la Ley de Participación Ciudadana de 1995.

ciudadana o atención vecinal) dedicada a fortalecer la participación y abrir los vínculos con los ciudadanos, así como la coordinación necesaria y concertar las actividades y programas con organizaciones vecinales, políticas y sociales.¹²³ La modernización de la administración pública del Distrito Federal y la creciente organización ciudadana en torno a demandas específicas coincidieron con la creación de una oficina dedicada a la atención de los asuntos vecinales. La creación de este tipo de unidades administrativas se hizo necesaria para fortalecer los vínculos entre ciudadanía y autoridades locales.

La década de los ochenta representó una etapa de crisis de legitimidad del Estado. Primero la crisis económica de 1982, luego los sismos de 1985 y después la elección de 1988 minaron la autoridad del gobierno federal, sin embargo tal situación encontró especial resonancia en la capital del país. Ante esta coyuntura y el peso acumulado de la lucha por la democratización de la vida política de la ciudad se hizo necesario plantear una reforma política para el Distrito Federal

La reforma del Estado tenía como asignatura pendiente la reforma político-administrativa del Distrito Federal cuyo primer vislumbre fue la reforma electoral de los años 70, y que se materializaría con la creación de la Asamblea de Representantes en 1988. Un órgano que representó la interlocución entre el gobierno del Distrito Federal y las organizaciones vecinales de la ciudad. Las reformas que ha sufrido el Distrito Federal obedecen a temas relevantes tales como: La autonomía de las autoridades del Distrito Federal respecto de las instituciones Federales; el tema electoral referido a la elección de las autoridades formales del Distrito Federal y los órganos de representación vecinal; la atención del problema de coordinación metropolitana; y el diseño de los instrumentos de participación ciudadana.

¹²² Ver Serrano Salazar, Oziel. La Reforma Política del Distrito Federal. Plaza y Valdés editores, México 2001. Pág. 137

¹²³ Ibid. Pág. 209, 210

El clima político derivado de la elección de 1988 y la situación electoral del PRI en el Distrito Federal representaron el marco en que se dio la reforma de 1993. En lo relativo al Distrito Federal, la Constitución se ve modificada en los siguientes aspectos tras la reforma:

El Congreso de la Unión tiene ahora la facultad de expedir “el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” (ordenamiento hasta ese momento inexistente) y seguirá legislando en lo relativo al distrito Federal, “salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”

Lo referente al gobierno del Distrito Federal pasa del artículo 73 al 122. En efecto, el artículo 73 se refiere a las “facultades del Congreso” y ahí se encontraban, por ejemplo, las disposiciones sobre la integración de la Asamblea de Representantes.

El Senado de la República tiene una nueva facultad, la de “nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal” en el supuesto de que su nombramiento no se logre por el procedimiento establecido.

El presidente de la República ya no nombrará ni removerá libremente “al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal”, ni tampoco nombrará a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

El anterior artículo 122 pasa a integrarse al artículo 119 y el nuevo 122 se refiere al gobierno del Distrito Federal en él se establece lo referido en el capítulo 4 de este estudio.

Los cambios fueron contemplados en un calendario establecido por distintos artículos transitorios, lo estipulado en estos artículos se puede reducir en cuatro puntos: a) la Asamblea de Representantes ejercerá sus nuevas funciones a partir de 1994. b) el nombramiento del jefe del Distrito Federal se realizará hasta 1997. c) los consejos de ciudadanos se elegirán en 1995 por primera vez. d) las iniciativas de leyes de ingresos y decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviadas a la Asamblea de Representantes por el presidente de la república ya que no existirá más el jefe del Distrito Federal, tal y como lo diseña la nueva normatividad.¹²⁴

Según lo estipula, el decreto del 25 de octubre de 1993 que reformaba varios artículos constitucionales, entre ellos el 79, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Como ya ha

¹²⁴ Woldenberg, Jose. “La reforma política del Distrito Federal en 1993”. En Alvarez op. cit. Pág 183, 184. Estas reformas fueron publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** del 25 de octubre de 1993. Mediante el **DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

sido mencionado en el capítulo anterior de este estudio el EGDF contempla la participación ciudadana como un principio de gobierno que debe ser observado por las autoridades del Distrito Federal. De esto se desprende que sea necesario crear una normatividad para atender las cuestiones de participación y organización ciudadana, aunado a esto, el mismo EGDF en su artículo 42 otorga a la antes Asamblea de Representantes la facultad para legislar en materia de participación ciudadana. Es este el fundamento legal y político de la LPCDF.¹²⁵

5.2 Evolución de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Organización vecinal e instrumentos de participación ciudadana.

La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 10 de junio de 1995 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, es esencialmente un reglamento para la elección, conformación y funcionamiento de los órganos de participación ciudadana y organización vecinal ante las autoridades delegacionales, los *Consejos de Ciudadanos*.¹²⁶

Esta ley recoge en un ordenamiento único los mecanismos de participación que se habían practicado en la vida política de la Ciudad de México para otorgarles operatividad ante la estructura de representación vecinal dispuesta por la LPCDF, así mismo reconoce los órganos de colaboración ciudadana que tradicionalmente habían atendido la gestión ciudadana hasta esos días, tales como los jefes de manzana y las asociaciones de residentes.

¹²⁵ En sus artículos 21 y 22 el EGDF hace mención de diversos "*instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad*", los cuales "**se regirán por las disposiciones del estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos**". Además establece que: "*La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.*"

¹²⁶ (LPCDF 1995) **Artículo 35.** *Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes.*

Los *jefes de manzana*, las *asociaciones de residentes*, como instancias eminentemente de gestión, y los *consejos de ciudadanos*, con atribuciones de supervisión, evaluación y consulta, son elementos que se unen para formar una estructura de representación ciudadana pertinente capaz de llevar la voz vecinal ante las autoridades delegacionales. Esta estructura es pertinente en tanto los órganos de representación vecinal tiene la capacidad de llevar los reclamos junto con sus gestiones a un órgano colegiado, en este caso el Consejo de Ciudadanos, con atribuciones reales ante la autoridad Delegacional¹²⁷. Esta jerarquía tiene lógica en tanto la ley contempla formas de cooperación entre estas instancias.

En lo referente a los instrumentos de participación ciudadana, se reconocen los siguientes:

- a) La audiencia pública: en que los habitantes podrán proponer al titular de la Delegación, la adopción de ciertos acuerdos o actos, así como recibir información sobre su actuación administrativa en el ámbito de su competencia. Cabe señalar que la audiencia pública permite hacer del conocimiento del titular de la Delegación la problemática de la comunidad y elaborar el diagnóstico correspondiente.
- b) Recorridos periódicos del Delegado: su objetivo es verificar en que condiciones se encuentran los sitios públicos de la demarcación, así como verificar la prestación e impacto de los servicios públicos. Este instrumento es usualmente un complemento a la audiencia pública y permite establecer un contacto directo con la autoridad Delegacional.
- c) La Difusión pública: Es el medio por el cual la delegación podrá comunicar a los habitantes de la demarcación, la realización de obras públicas, la

prestación de servicios, así como las modalidades y las condiciones en que se proporcionan. La difusión también plantea la posibilidad de convertirse en herramienta propagandística para el grupo político que detenta la administración de la Delegación.

- d) La Colaboración ciudadana: por este medio los habitantes podrán participar en la elaboración de una obra o la prestación de un servicio público, empeñando su fuerza de trabajo o recursos, ya sean económicos o materiales.
- e) La consulta vecinal: este instrumento permite que los ciudadanos tengan conocimiento de las acciones relevantes del gobierno delegacional. Por este medio se podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar de residencia o plantear las necesidades e inquietudes de los vecinos.
- f) Las quejas y denuncias: estas podrán referirse a la prestación de servicios y a la irregularidad de los actos de los servidores públicos, debiendo tener repuesta por escrito. Por este medio el ciudadano puede conocer del trámite administrativo, y de la distribución de atribuciones dentro del órgano político-administrativo.

Esta ley fue novedosa en tanto planteó la intervención directa de grandes segmentos ciudadanos en la vida política de la ciudad constituyendo órganos de representación y participación en la gestión de los asuntos concernientes al entorno inmediato de los vecinos, su comunidad.

Para el año de 1996, en el mes de agosto, se realizó una reforma constitucional que transformó el sistema electoral mexicano y que modifica profundamente el régimen jurídico del gobierno del Distrito Federal. Se planteó la elección por sufragio libre y directo de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal y

¹²⁷ Las funciones del Consejo de Ciudadanos están contempladas en el EGDF previo a las

se determinó la elección para el año 2000 de los titulares de los órganos político-administrativos. Esta reforma constitucional tuvo un efecto de cascada alterando disposiciones del EGDF y de las leyes derivadas de éste.

La situación política imperante tras la elección de 1997 en el Distrito Federal dio paso a una reforma al sistema de participación ciudadana. La primera legislatura de la ahora Asamblea Legislativa, con mayoría Perredista, discutió y aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contemplando las reformas hechas al EGDF. Este es el marco de la segunda Ley de Participación Ciudadana.

Con la segunda ley se modificó sustancialmente la representación vecinal, pues se desaparece la figura del Consejo de Ciudadanos y se ignora totalmente la figura del jefe de manzana y la asociación de residentes, sustituyéndolas por la figura del Comité Vecinal, considerando el ámbito local, la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional como el espacio medular de la dinámica participativa.

Uno de los avances significativos de esta Ley respecto a la aprobada en 1995 es que introdujo un marco conceptual que diferenció a aquellos individuos considerados habitantes y aquellos considerados como vecinos, estipulando derechos y obligaciones para ambos. Así mismo fincó las bases conceptuales de la participación ciudadana, estableciendo que radicaría en los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

A su vez introdujo instrumentos de participación descritos como de “democracia directa” que si bien ya existían en otros ordenamientos no habían sido debidamente descritos y reglamentados. El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular amplían la gama de elementos de participación.

reformas de diciembre de 1997 y en los artículos 129 a 137 de la LPCDF de 1995.

Por medio del plebiscito el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores para que aprueben o rechacen actos o decisiones del mismo Jefe de Gobierno. El plebiscito podrá ser solicitado por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, este instrumento será regulado por el recién creado Instituto Electoral del Distrito Federal. Cabe señalar que los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno.

A través del Referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes de la competencia legislativa de esta última. La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia.

Para atender las resoluciones cotidianas de la comunidad existen los instrumentos descritos en la primera ley; estos son corregidos y se detalla su reglamentación. La consulta vecinal, sin carácter vinculatorio; la colaboración vecinal que tradicionalmente se practicaba en las antiguamente colonias pobres emergentes, las unidades de quejas y denuncias que ahora se enlazan a la Procuraduría Social y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal; La difusión pública; los recorridos del delegado y las audiencias públicas también amplían su gama de posibilidades para hacer de éstas herramientas versátiles que trasciendan la manipulación partidista del grupo consolidado en la administración pública local.

Los principales cuestionamientos que pueden hacerse a la segunda ley apuntan a la organización vecinal. Al sustituir toda la estructura vecinal previamente existente por los comités vecinales se desaparece un eslabón importante en la cadena de comunicación. Se cuestiona la eficacia de los canales de comunicación entre autoridades y vecinos cuando se reflexiona en la capacidad

de un órgano único, como la Delegación, para coordinar trabajos con hasta 186 comités vecinales, como es el caso de la Delegación Iztapalapa.

Los comités vecinales representan un paso en la ciudadanización de la gestión pública de la vida del Distrito Federal sin embargo con la desaparición del Consejo de Ciudadanos y los Consejos Delegacionales se crea un vacío que las atribuciones de planeación diseño y evaluación de los comités vecinales no pueden cubrir, pues no representan un verdadero contrapeso sobre los actos de gobierno del Delegado, aunado a estos la ley no establece mecanismos claros para que los comités vecinales ejerzan sus derechos.

En lo referente al marco conceptual que esta ley brindó Alicia Ziccardi hace una crítica: *“frente a esta complejidad de sujetos y relaciones sociales, la participación ciudadana contenida en la legislación actual para la Ciudad de México sólo reconoce un tipo de identidad: la de vecino, la cual se superpone en muchos casos a estas otras que existen la sociedad local. Y esta forma de concebir la participación se hereda, prácticamente desde 1928, cuando la ciudad pierde su forma de gobierno municipal y se crea el llamado Departamento del Distrito Federal”* Posteriormente afirma *“quizá la principal limitación es haber adoptado un modelo basado en la identificación de un solo tipo de interlocutor ciudadano: el vecino. Los ciudadanos son portadores de otras identidades, a veces más fuertes, que la que proviene de su lugar de residencia. La forma como se procesan sus demandas no está resuelta ni por el modelo de participación ciudadana institucionalizado, contenido en la ley, ni a través de otras formas”*.¹²⁸

Es importante anotar un hecho, los órganos de representación vecinal y los Consejos de Ciudadanos respondían a una realidad histórica que había sido operante en el Distrito Federal los jefes de manzana, las asociaciones de residentes y los Consejos Delegacionales habían sido instancias de gestión

¹²⁸ Ziccardi Alicia. “Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal”. En Sánchez Almanza, Adolfo. La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional. IIECS. UNAM. México 2000. (Disco compacto).

encabezadas por operadores políticos pertenecientes al PRI, el diseño de esta estructura obedecía a la operabilidad que el partido disponía para consolidar su clientela política.

Ante la recién inaugurada competencia electoral del Distrito Federal se hizo necesario para el nuevo partido en el gobierno capitalino, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dismantlar tal estructura, La nueva LPCDF de 1998 puede asumirse como un arma política en contra de la estructura del PRI en el Distrito Federal. La LPCDF de 95 elaborada por representantes del PRI reconocía las instancias de participación de las cuales el priismo se había servido, con la LPCDF de 98, elaborada por asambleístas del PRD, se terminaba con la estructura de participación hasta entonces existente.

En el año de 2004 se presenta un nuevo cambio al sistema de participación ciudadana del Distrito Federal. La ley de 2004 respecto de la de 1998 contempla las siguientes adecuaciones y modificaciones.

Se mantiene la misma estructura, cuatro títulos: Título Primero; relativo a las disposiciones generales; el Título Segundo de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, habitantes y vecinos del Distrito Federal; el Título Tercero de los instrumentos de participación ciudadana y el Título cuarto de los órganos de representación ciudadana.

En cuanto al Título Primero se suprime el glosario de términos que conforman la base ideológica de la ley. En lo que se refiere al Título Segundo se ajustan los conceptos sobre los habitantes y los ciudadanos del Distrito Federal en función de lo establecido en los marcos jurídicos que rigen la vida del Distrito Federal. Esto es para dar claridad al concepto ciudadano contemplado en los diversos ordenamientos jurídicos. El problema es que los conceptos y el estatuto de ciudadano, vecino o habitante están limitados por lo establecido en el artículo 33 constitucional y su transcripción casi literal al EGDF.

En lo concerniente al Título Tercero, referido a los instrumentos de participación ciudadana, se revisaron los mecanismos y procedimientos para hacer más asequibles a los ciudadanos el uso de éstos de manera cotidiana. La modificación más significativa es la de reducir el número de ciudadanos que pueden solicitar a las diferentes autoridades, dependiendo del instrumento que se trate, la realización de un Plebiscito al Jefe de Gobierno, un Referéndum a la Asamblea legislativa o presentar una Iniciativa Popular. Se redujo de 1 por ciento de ciudadanos inscritos en el Padrón de Electores a .5 por ciento la posibilidad de que los éstos ejerzan los instrumentos también llamados de Democracia Directa.

Particularmente, en el Plebiscito se normaron los procedimientos referentes a qué instancia es responsable de las cuestiones técnicas, los plazos y tiempos de la convocatoria.

En cuanto al referéndum se amplió la posibilidad para que cualquier iniciativa pueda ser sometida al escrutinio público en cualquiera de los momentos del proceso legislativo. Desde que se presenta, pasa por comisiones o es aprobada en el pleno de la Asamblea legislativa.

La iniciativa popular puede ser también iniciada por el .5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, además se eliminó la posibilidad de que una comisión especial integrada por diputados la pueda desechar por cuestiones de técnica legislativa.

En términos de los demás instrumentos como son: la colaboración ciudadana; la difusión pública; la audiencia pública y los recorridos de los jefes delegacionales, la presente ley establece plazos de respuesta de las autoridades, la elaboración de agendas de trabajo, la posibilidad de que en los términos establecidos pueda darse respuesta, a su vez se enfatiza el derecho a solicitar información de carácter público.

Estos instrumentos de relación con los diferentes órdenes de la administración pública fueron reformados para hacerlos más expeditos y claros, además de establecer la posibilidad de fijar parámetros para frenar la discrecionalidad del uso de estos instrumentos por parte de la autoridad.

En cuanto a la consulta ciudadana se amplía su potencialidad en cuanto a variedad de formas, instrumentos o métodos para que las autoridades puedan normar su criterio en la toma de decisiones.

Aparece por primera vez en el marco normativo de la participación: la rendición de cuentas, que no es sino la obligación de las autoridades y representantes electos de informar al menos una vez al año sus labores de manera general o específica. En el futuro la rendición de cuentas se tendrá que hacer efectiva con la posibilidad de llegar a un régimen donde la revocación de mandato sea parte de la dinámica del sistema político.

Es importante resaltar en el título tercero, el capítulo sobre la Red de Contralorías Ciudadanas. Materia de la reforma realizada a la LPCDF en diciembre de 2003 y que en esta reforma integral a la ley se habilita como instrumento de participación ciudadana en general para todo el Distrito Federal.

El interés y sentido de un instrumento de participación ciudadana como la Red de Contralorías Ciudadanas es permitir la construcción de una ciudadanía participativa con relación a cuestiones técnicas del ejercicio del gasto público y al mismo tiempo actualizar una práctica que se viene realizando por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, y que consiste en capacitar a los ciudadanos para que coadyuven con el gobierno de la ciudad para hacer transparente y eficaz el gasto público en los diferentes comités o subcomités creados con este fin.

La apertura de la participación ciudadana en el Distrito Federal deberá permitir la consolidación de espacios de discusión, deliberación y libre tránsito de información, para que los ciudadanos pueden emitir su opinión, enterarse de los programas y las políticas públicas que se desarrollarán en su unidad básica de identidad social, comunitaria y cultural, la unidad territorial. Estos espacios de deliberación, opinión, y en algunos casos decisión, lo representan las Asambleas Ciudadanas por unidad territorial.

Las Asambleas Ciudadanas se inscriben en esta ley como un instrumento de participación, no como un órgano de representación, lo que permite potenciar los espacios públicos de decisión de la gente, ampliando la gama de posibilidades de los demás instrumentos de participación. Estas asambleas son espacios donde se podrán realizar las consultas ciudadanas y en los cuales se evaluarán y emitirán opiniones sobre los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su Unidad Territorial.

Entre las facultades más importantes de la Asamblea es la de formar un organismo de fiscalización, contraloría y vigilancia ciudadana. Este organismo será denominado Comisión de Vigilancia y su función será darle seguimiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea legislativa, evaluar el Comité Ciudadano y emitir un informe anual de evaluación de éste ante la Asamblea de la Unidad Territorial.

Esta iniciativa contempla además de la Asamblea Ciudadana, la modificación del Comité Vecinal, en su denominación como Comité Ciudadano. Estas modificaciones se plantean en el Título cuarto que corresponde a la representación ciudadana.

Este Comité Ciudadano tendrá entre otras la facultad de: elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la unidad territorial, que

deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana; dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; supervisar el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial; así como conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por las autoridades de las demarcación territorial y del Gobierno del Distrito Federal.

En la Ley se incluyen algunos mecanismos que pueden brindar soluciones a algunas de las problemáticas que han tenido en su actividad los Comités Vecinales, tales como especificar sus reglas de operación, pero sin atentar en contra de su derecho a generar su propia organización, la existencia de una instancia en el Instituto Electoral del distrito Federal que pueda dirimir y mediar conflictos internos y sancionar los movimientos en su organización e integración.

Una cuestión fundamental en este sentido es tener mecanismos de evaluación y seguimiento de los órganos de representación ciudadana por los propios ciudadanos de la comunidad. En este sentido se propone que la Asamblea Ciudadana tenga la facultad para formar una Comisión de Vigilancia con cinco integrantes electos entre los ciudadanos destacados de la comunidad. Además para fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos, en la Asamblea se podrán conformar Comisiones de Apoyo Comunitario, encargadas de temas específicos, las cuales rendirán cuentas al pleno de la Asamblea Ciudadana.

Esta ley establece una nueva figura de representación ciudadana a nivel delegacional y estatal que es el Consejo Ciudadano. Éste se integra por un propietario y un suplente de los comités Ciudadanos de la Demarcación Territorial, su función es establecer relación a través de temas, problemáticas o territorios específicos con los diferentes niveles de la administración pública del Distrito Federal y fungirán como un Consejo consultivo y de Revisión de los ejes de las acciones públicas en cada demarcación. Este Consejo Ciudadano está inspirado

por la figura de Consejero Vecinal establecido en la LPCDF de 1995 y serán con el tiempo uno de los contrapesos a las decisiones de los gobiernos delegacionales.

El desarrollo de la LPCDF en sus tres versiones lleva implícito avances en el diseño de los instrumentos de participación y de los órganos de representación ciudadana:

- Aporta un marco conceptual que define y califica la figura del habitante, del vecino y del ciudadano del Distrito Federal, estableciendo grados de involucramiento y reconociendo niveles de derecho.
- Establece principios que otorgan a la participación ciudadana un carácter ideológico identificable con las instituciones democráticas de la capital.
- Compila diversos instrumentos de participación ciudadana utilizados a lo largo de la historia de la ciudad de México reglamentando cada uno de ellos, asignando responsabilidades tanto para las autoridades como para los ciudadanos.
- Establece órganos de representación ciudadana electos mediante sufragio libre y directo, cuya filiación partidista se supone inexistente. Estos órganos son instancias de gestión, evaluación y supervisión, dispuestos para atender las inquietudes de la ciudadanía, así como atender los problemas cotidianos de la comunidad.
- Ha tendido a la despartidización de las instancias de participación y organización ciudadana (comités ciudadanos, asambleas ciudadanas y consejos ciudadanos) y a la politización de la problemática vecinal. Politización en tanto deben asumirse estos problemas no como individuales, sino concernientes a la comunidad para ser atendidos en corresponsabilidad con las autoridades elegidas para el efecto de la atención y solución de los mismos.

Expuesto lo anterior nos avocaremos al análisis de una parte medular en la LPCDF, aquella referente a los órganos de representación vecinal, los Comités Vecinales.

5.3 El caso de los Comités Vecinales.

Las principales críticas que se hacen al modelo democrático van en el sentido de la poca representatividad de la clase política y de cómo ésta se ha desligado del conjunto de la sociedad para crear un grupo diferenciado de la misma que defiende intereses propios. En este sentido la participación ciudadana, representada institucionalmente por el Comité Vecinal, significa una alternativa a la democracia representativa del Jefe Delegacional. El Comité Vecinal representa un grado de democracia directa, Fernando Escalante diría que es el estado natural de la democracia.¹²⁹

Teóricamente el Comité Vecinal es un procedimiento pertinente en lo que a participación ciudadana se refiere, pues reconoce la autoridad y potestad del gobierno conformado por representantes popularmente elegidos y además representa la voluntad del conjunto de habitantes conformadores de una comunidad institucionalmente reconocida como *Unidad Territorial*. Sin embargo puede hacerse una observación en el sentido contrario: en la práctica los Comités Vecinales adolecen de un bajo grado de democracia, pues el proceso de elección y conformación permitió la influencia de grupos de presión ajenos a la intención de una elección realmente ciudadana capaz de mantener al margen a los partidos políticos. A esto se aúna que su estructura se ha dispuesto para atender las clientelas políticas de sus integrantes, una práctica común que obedece a la cultura clientelar que se propició en nuestro sistema político.

¹²⁹ La democracia representativa depende de una serie de artificios y ficciones jurídicas con las que se construye el aparato institucional de la representación. Depende, en primer lugar, de la ficción de la igualdad, es decir. De la creación de una igualdad legal en el momento del voto, que hace abstracción de todas las desigualdades reales; depende igualmente del artificio de la representación: la idea de que algunas personas pueden actuar en nombre de otras, defender sus

En las sociedades contemporáneas se plantea el sistema representativo como una necesidad, pues responde en sus mínimos requerimientos a las practicas que exigen las dimensiones de las sociedades industriales para preservar el ideal democrático como garante del orden estatal contemporáneo. La participación ciudadana no podría ser explicable sin la existencia del modelo representativo, sin embargo, el caso particular de los Comités Vecinales nos lleva a la siguiente reflexión: atendiendo las especificidades de la cultura política de la sociedad mexicana, se debió buscar una alternativa en la conformación los Comités Vecinales, dejando de lado la elección por sufragio universal y directo, esto con el fin de dotarlos de la legitimidad y apoyo popular que no consiguieron por este medio. Típicamente las elecciones por sufragio directo han significado un mecanismo para justificar el ascenso y consolidación de un grupo político personificado en una figura política reconocible para incidir en el sistema de decisiones relevantes de la comunidad, este sistema ha dado sobradas muestras de su incapacidad para establecer un nexo real entre los órganos decisorios del gobierno y la población en general.

Cristina Sánchez Mejorada hace una observación en el sentido de la poca participación ciudadana en el proceso de elección de Comités Vecinales. *“El alto porcentaje de abstencionismo se debe a multiplicidad de factores: falta de cultura política y participación en las elecciones vecinales, marcadas tradicionalmente por el autoritarismo y la corrupción. La falta de conocimiento de la Ley y por tanto de sus derechos, así como de las implicaciones de su voto. La falta de experiencia en elecciones de este tipo. La falta de campaña de las planillas y en ocasiones la falta de competencia entre las mismas. La desconfianza hacia las autoridades y partidos políticos. La participación encubierta de los partidos políticos al definirse como apartidarios cuando todo el vecindario conoce la filiación política de los miembros de la planilla y el apoyo partidario que hay detrás”*.¹³⁰

intereses, manifestar sus opiniones, sin haber tenido una relación directa y personal con ellas. Cfr. Gonzalbo, Fernando. “ “ en Fernández Santillán. Op. Cit.

¹³⁰ Sánchez Mejorada, María Cristina. La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones. En El Cotidiano, enero – febrero, año/vol. 16, número 099 Universidad Autónoma Metropolitana –Azcapotzalco Distrito Federal México.

Debido a la poca madurez política de los miembros de los Comités Vecinales el mecanismo de conformación y repartición de espacios en la estructura representa un impedimento para su función de gestión. La gestión de trámites y procedimientos ante la autoridad inmediata ha sido una de las herramientas predilectas de operación política en el ámbito comunitario debido al potencial en crecimiento político que estas representan. Los operadores políticos, que se convirtieron en miembros de los comités, se muestran incapaces para conformar un sistema coordinado de gestión con sus compañeros, que usualmente resultan ser militantes activos de partidos políticos contrarios.

La filiación política de los miembros de los comités es innegable, la partidización de los comités se debe al bajo involucramiento de la ciudadanía en general, esto es producto de la falta de conocimiento o interés por parte de los ciudadanos en el proceso de elección de los comités, y de la misma LPCDF. Es cierto que la LPCDF otorga mecanismos a los Comités Vecinales para allegarse a las autoridades delegacionales, sin embargo en la mayoría de los comités se presentan situaciones que evidencian disfunciones e ineficacias en la funcionalidad de los mismos:

- En lo que respecta a las funciones de gestión, el interés clientelar y la acumulación del capital político rige la actuación de los miembros de los Comités Vecinales.
- Usualmente los Comités Vecinales no cumplen con las funciones marcadas en la LPCDF respecto a lo que estipulan los artículos referidos a su organización y funciones.
- Muchos de los Comités Vecinales desconocen la LPCDF, lo que afecta su desempeño y eficacia.

- La partidización de los Comités Vecinales impide la falta de acuerdo entre los miembros.
- La estructura anterior de organización era producto de un desarrollo histórico de la situación urbana del Distrito Federal, por lo cual la cultura impuesta por esta dinámica prevalece en el conjunto de los ciudadanos¹³¹.

Es necesario reinventar las fórmulas de participación ciudadana, ampliando las facultades de los comités ante la autoridad delegacional y rediseñando los procesos de elección de los órganos de representación vecinal. *Ciudadanizar* la conformación de los comités representaría un paso hacia la discusión al interior de las comunidades, lo cual propiciaría la conformación de una agenda comunitaria de asuntos comunes relevantes para el conjunto de los vecinos.

5.3.1 Comités Vecinales: conformación y funciones.

En este apartado nos abocaremos a atender las hipótesis planteadas al inicio de nuestro estudio. Para hacerlo nos apoyaremos en el texto de los artículos de la LPCDF de 1998 concernientes a las funciones y conformación de los Comités Vecinales por ser estos los órganos de representación vecinal que continúan en funciones ante la postergación de la elección de los Comités Ciudadanos previstos en la LPCDF de 2004.

La Ley de 1998 sustituyó a los *Consejos de Ciudadanos* por los *Comités Vecinales*, la diferencia principal radica en los niveles de organización, pues la unidad básica de los Comités Vecinales se encuentra en la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional, en tanto que el ámbito de acción de los Consejos de Ciudadanos correspondía al nivel delegacional. Así mismo se estableció la elección de los Comités Vecinales por voto universal y secreto cada tres años.

¹³¹ Sánchez Mejorada, María Cristina. Op. cit. Pág. 239, 240.

Una de las principales problemáticas de las cuales adolece este sistema radica en la excesiva atomización que se provoca en la organización vecinal frente a las autoridades delegacionales. Otro punto débil de estos Comités está representado por sus atribuciones que son exclusivamente consultivas.¹³² Las obligaciones de la Delegación ante los Comités se plantean como mínimas: capacitar a sus integrantes en materia de ordenamientos legales del Distrito Federal, además de informar, capacitar y educar para efectos de la promoción de la participación ciudadana.¹³³ Si comparamos estas atribuciones con aquellas de los Consejos de Ciudadanos en materia de supervisión, evaluación y aprobación de los Programas Operativos Anuales Delegacionales se puede advertir un retroceso.

Los argumentos precedentes nos brindarán un punto de inicio para analizar el texto de los artículos referidos de la LPCDF, y así atender nuestra primera hipótesis:

La LPCDF pretende establecer mecanismos de organización vecinal procurando una mayor y más dinámica relación entre las autoridades de la administración pública local y los vecinos por medio de los Comités Vecinales.

Este planteamiento nos remite a los artículos de la LPCDF referidos a la naturaleza de los Comités y sus funciones primordiales, así como los derechos que posee ante el Órgano político-administrativo. Comenzaremos por el *Título Cuarto De la representación vecinal, Capítulo I Del Comité Vecinal*, en su artículo 80 y 81 se estipula:

Artículo 80
Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las

¹³² (LPCDF 1995). **Artículos 98, 99, 100, 101 y 102.**

¹³³ (LPCDF 1995). **Artículo 109.**

demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

Este artículo apoya la afirmación de nuestra primera hipótesis, sin embargo es necesario indagar en las funciones y atribuciones de los comités para establecer un juicio favorable a tal hipótesis sin aceptar definitivamente el texto de los artículos.

En su texto el artículo 81 afirma lo siguiente:

Artículo 81

En cada colonia, barrio, pueblo, o unidad habitacional existirá un comité vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Este artículo destaca el ámbito territorial que se tomará como base para la organización vecinal, la Unidad Territorial. En términos culturales y de identidad es plausible hacer de la colonia, el pueblo, el barrio o la unidad habitacional el elemento básico de organización vecinal, sin embargo, la coordinación administrativa con una multiplicidad de órganos vecinales con demandas diferenciadas se plantea en extremo complicada; esta situación no permite a los Órganos Político-administrativos establecer una agenda coordinada capaz de trascender el ámbito territorial que la misma Ley impone.

En la segunda parte del artículo se dibuja el Comité Vecinal como un órgano con funciones complementarias a aquellas del Órgano Político-administrativo, sin embargo, tales funciones resultan ser difusas o bien de corto alcance. Para soportar esta afirmación nos remitiremos al *Capítulo III* denominado *De la organización y funciones de los Comités Vecinales*. En su artículo 98 se lee:

Artículo 98

Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:

I.- Representar los intereses de los vecinos de su colonia;

II.- Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.

III.- Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad,

IV.- Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político-administrativo de la demarcación territorial;

V.- Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;

VI.- Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;

VII.- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;

VIII.- Ser un vínculo entre los habitantes y los organismos administrativos de las demarcaciones territoriales;

IX.- Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;

X.- Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;

XI.- Desarrollar acciones de información capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;

XII.- Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial;

XIII.- Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y

XIV.- Las demás que está y otras leyes les otorguen.

Se aprecia que las funciones básicas del comité son primordialmente de promoción y gestión. Sin embargo tales funciones resultan ser intrascendentes en tanto no existe un nexo real entre los comités y los ciudadanos debido al bajo involucramiento de la ciudadanía en el proceso de elección de los Comités Vecinales. A esto se aúna la poca capacidad organizativa de los miembros del comité y la escasez de recursos materiales y técnicos con que cuentan para llevar

a cabo tales funciones. La promoción es imperceptible cuando la información que se pretende transmitir es ajena o irrelevante para el conjunto de la comunidad.

El artículo 99 y 100 deposita en los coordinadores de los comités la responsabilidad de coordinar los trabajos, convocar a las reuniones del pleno y realizar consultas y asambleas vecinales. Estos artículos son complementarios al artículo precedente ya que señala la responsabilidad de los encargados del comité ante el pleno del comité y la comunidad en general.

Artículo 99

Los Coordinadores de los Comités Vecinales tendrán como funciones principales las de coordinar los trabajos del Comité, convocar a las reuniones del pleno, por sí o a solicitud de la mayoría de los integrantes del Comité y promover la coordinación del Comité con otros Comités Vecinales.

Artículo 100

Los Comités Vecinales deberán realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Asimismo, deberán difundir en su entorno los resultados de dichas consultas y asambleas.

Los acuerdos y resultados de las asambleas y consultas vecinales serán vinculatorios para los Comités Vecinales.

El artículo 109 plantea algunos términos generales en la relación de los Comités Vecinales respecto de la autoridad delegacional mediante el establecimiento de obligaciones por parte de los órganos político-administrativos ante los comités. Estas obligaciones apuntan hacia lo mencionado en el artículo 98 en tanto coadyuvan a la consecución de la promoción de la participación ciudadana (fracción I y II) y la gestión de las demandas ciudadanas (Fracción III).

Artículo 109

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones:

I.- Capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal;

II.- Implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana;

III.- Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los Comités Vecinales.

De los artículos anteriores se resalta una relación superficial entre comités y autoridades. Entre las funciones de los comités no se destaca ningún nexo o mecanismo de cooperación suficiente que involucre la cotidianidad vecinal y ciudadana con la autoridad administrativa, a su vez no existen instancias para la rendición de cuentas del órgano político-administrativos frente a los comités. El artículo 80 afirma: *“Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales”*; no obstante, a lo largo del Título Cuarto no se perciben las herramientas pertinentes o suficientes para crear una relación de trabajo eficaz entre comités y autoridades relegando a segundo término la posibilidad de crear en la población la idea de “propiedad” en los asuntos gubernamentales, "propiedad" en tanto los ciudadanos asumen como propios los actos y las responsabilidades de gobierno

Expuesto lo anterior se hace necesaria la revisión de aquellos artículos en la LPCDF que sean de utilidad en la búsqueda de elementos que posibiliten la versatilidad en la acción de los Comités Vecinales y que permitan elevar la eficacia de estos órganos de representación vecinal.

El Título Tercero *De los instrumentos de la participación ciudadana* en sus capítulos VIII y IX nos remite a las dos herramientas de participación ciudadana de más relevancia en la LPCDF en tanto han demostrado su practicidad y operatividad: La audiencia pública y los recorridos del titular del Órgano político-administrativo en la demarcación territorial, contemplados en los artículos 68 a 79.

Estos dos instrumentos son complementarios entre sí ya que la audiencia pública suele preceder el recorrido de la autoridad competente para percatarse de primera fuente de los problemas de la colonia y del estado en que se prestan los servicios públicos y en consecuencia girar instrucciones para la resolución

inmediata del problema, acorde a lo estipulado en el artículo 74.

A su vez la audiencia pública permite a la autoridad delegacional conocer la problemática específica del ámbito comunitario en que se celebra, así mismo los comités tienen la oportunidad de acercarse a sus vecinos parte del complejo administrativo que representa el Órgano político-administrativo de la demarcación.

Resalta el artículo 73 en el cual se establece que los resultados de la audiencia resultan ser vinculatorios, pues el titular del Órgano político-administrativo debe emitir respuesta escrita en lo referente a los plazos, los procedimientos y las competencias de las autoridades correspondientes.

Artículo 73

El titular del Órgano político-administrativo de la demarcación territorial o su representante, después de haber atendido los planteamientos y peticiones de los vecinos y ciudadanos, y de ser legalmente procedentes, informar en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes:

I.- Los plazos en que el asunto será analizado;

II.- Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y

III.- Si es competencia de unidades centrales o de unidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal.

En atención a nuestra primera hipótesis podemos afirmar que la LPCDF si dispone mecanismos para estrechar la relación entre autoridades y vecinos, sin embargo, su ineficacia en tal cometido se debe a:

- La falta de más instrumentos eficaces que se adapten a la precaria realidad de los Comités Vecinales.
- La pobre visión metropolitana de los Comités Vecinales, producto de sus limitantes en lo que a recursos jurídicos, materiales y técnicos se refiere.
- Las limitadas facultades de incidencia en la administración pública local.

- Los problemas de coordinación con el órgano político-administrativo.

Aunado a estas deficiencias, el proceso de conformación de los Comités Vecinales no permitió el involucramiento del grueso de la ciudadanía. Esta situación nos lleva a abordar nuestra segunda hipótesis:

La elección y conformación de los Comités Vecinales conforme a la Ley impide su correcto funcionamiento. Su ineficacia interrumpe cualquier otro tipo de nexo entre vecinos y autoridades locales, pues la LPCDF no contempla mecanismos alternos.

En consonancia con lo planteado en la segunda hipótesis de este estudio se ha hecho una crítica en páginas previas afirmando que el mecanismo de elección y conformación de los Comités Vecinales no permitió adecuar su operación cotidiana a los fines por esta Ley expuestos, para complementar los argumentos vertidos en apartados anteriores nos apoyaremos en el análisis de los artículos de la LPCDF relativos a la conformación y organización de los Comités Vecinales, lo cual nos remite al Capítulo II *De la forma de integración de los Comités Vecinales* Del Título cuarto de la LPCDF.

En su texto el artículo 85 estipula adecuaciones a las dimensiones de los Comités Vecinales atendiendo la densidad poblacional o la extensión territorial de la unidad territorial para efectos de eficiencia administrativa. Si se considera la dificultad para convocar y tratar de incluir a entre 3 mil y 8 mil ciudadanos por Unidad Territorial esta medida resulta pertinente. A su vez, para cuestiones de representatividad proporcional, se establece un rango de 7 a 15 integrantes para el comité.

Artículo 85

Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo comité, podrá dividirse en dos o más secciones u cada una de ellas tendrá su propio comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo comité Vecinal. En cualquier caso se dará

prioridad a la identidad cultural.

Artículo 87

A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

Los artículos 85 y 87 destacan la cuestión territorial en tanto recomiendan una proporcionalidad entre el tamaño del Comité Vecinal y el tamaño de la Unidad Territorial, además de los ajustes territoriales que esto representa señala la cuestión de la identidad cultural. Es necesario apuntar que en el análisis este concepto debe abarcar las cuestiones socioeconómicas, pues se asume que las condiciones materiales de existencia imponen estilos de vida, y por tanto culturas diversas. María de Lourdes Fournier y Pedro Moreno Salazar hacen un apunte en este sentido: *“Otro problema en las áreas vecinales estriba en el hecho de que, exceptuando raras zonas del Distrito Federal caracterizadas por un mismo nivel socioeconómico, éstas suelen abarcar colonias, barrios y unidades habitacionales de diferentes niveles, lo cual a su vez implica diversidad de necesidades y demandas, así como una diferente visión de la realidad. Esto sin duda provoca problemas entre los integrantes de estos Comités de “áreas mixtas”, que además probablemente provengan de diferentes planillas”*.¹³⁴

En lo referente al número de representantes, éste se basa en la densidad poblacional más que en la organización interna del comité, si se decide trabajar por medio de comisiones se infiere que las colonias con menor cantidad de habitantes padecen una menor complejidad en sus problemáticas, lo cual no es necesariamente cierto.

Los siguientes dos artículos son de especial relevancia para nuestro análisis, debido a que hacen mención directa del mecanismo de elección y conformación de los Comités Vecinales, el primero estipulando la elección por voto universal y directo, y el segundo haciendo referencia al sistema de repartición de

¹³⁴ Fournier G. María de Lourdes y Moreno Salazar, Pedro ¿Qué sucede con los Comités Vecinales?, Departamento de Política y Cultura de UAM-Xochimilco. 2000, México.

espacios en el Comité Vecinal.

Artículo 88.

La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón Electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

Artículo 92.

La integración de los Comités Vecinales se realizará de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el coordinador del Comité Vecinal.

Teóricamente en una elección ciudadana el sistema de cociente natural resto mayor con listas cerradas es adecuado para la conformación del Comité,¹³⁵ pues no representa una fórmula compleja de votación para el elector a diferencia del Voto Único Transferible, o el sistema de listas abiertas; y si permite sea representada la pluralidad en la asignación de lugares en el Comité. La forma en que se constituye el Comité es simple e incluyente.

Sin embargo, en la práctica esta situación ha llevado a la desintegración de los comités. La pluralidad en la representación es demasiada para un órgano conformado por ciudadanos con claras tendencias partidistas y que no expresan niveles suficientes de una cultura política capaz de permitir la negociación necesaria para el correcto actuar del Comité. Los problemas de los cuales adolece una coalición política de gobierno se suponen inexistentes en una elección ciudadana, sin embargo es reiterado el comentario afirmativo en el sentido de la influencia de los partidos políticos en el proceso electoral.

En lo referente a la autonomía de los comicios electorales de los ciudadanos, la LPCDF contempla en su artículo 94 restricciones en el desarrollo de las campañas para usar cualquier elemento que pudiera hacer referencia a la

¹³⁵ El sistema de resto mayor opera en este sentido: después que se asigna un escaño a una cuota completa (obtenida del cociente de votos entre escaños), cualquier escaño restante va al partido con el mayor resto. Ver. Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, tercera edición. México, 2003.

injerencia de cualquier partido o asociación política.

Artículo 94.

Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres, su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los Partidos Políticos ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales.

En la práctica estas restricciones funcionaron en detrimento de la campaña misma. Este tipo de propaganda lejos de propiciar la participación generaba confusión en el votante al omitir cualquier elemento que hiciera distintiva la posición ideológica de las planillas. Además en las boletas el nombre de los integrantes de las planillas era omitido, esto creo una confusión en el votante y en la orientación de su voto. La escasez de recursos se aunó a esta problemática, pues el despliegue de propaganda correspondía a las posibilidades económicas y técnicas de los miembros de la planilla.

La organización interna de los Comités apunta a mantener el principio de equidad entre sus miembros. Las decisiones relevantes del comité serán votadas por el pleno sin existir jerarquía entre las comisiones de trabajo. Sin embargo se puede afirmar que este principio no contribuye a la resolución de los problemas causados por la pluralidad de intereses representados en el comité. En tanto los miembros son jerárquicamente iguales, el desahogo de sus diferencias se plantea complicado, pues no otorga al coordinador del comité ningún margen de maniobra en el ejercicio de facultades ante los demás miembros.

Artículo 101.

Los coordinadores de los Comités Vecinales funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones. Todas las comisiones son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales. Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del Pleno del Comité sin que el coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Continuando con este análisis nos abocaremos al estudio de los artículos referidos a la coordinación entre comités de distintas unidades territoriales, para lo cual reproduciremos el texto del Capítulo V *De la coordinación de los Comités*

Vecinales. Son tres artículos los que componen este capítulo:

Artículo 110.

Los Comités Vecinales podrán, por sí mismos, o mediante convocatoria del titular del órgano político-administrativo de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros Comités Vecinales, dichas reuniones podrán ser temáticas o regionales y pueden ser coordinadas por las mismas autoridades del órgano político-administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 111.

También podrá realizarse reuniones de trabajo sobre temas específicos a las que asistirán principalmente los integrantes de las Comisiones de los Comités Vecinales encargadas del tema.

Artículo 112.-

Cuando se articulen dos o más Comités Vecinales, cada uno deberá informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representen el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectiva por los vecinos.

Al respecto podemos afirmar que la coordinación de comités se queda en el mero acuerdo de agendas. El resultado de la coordinación, si es que se logra establecer, no tiene resultados vinculatorios. Si este capítulo se hubiera omitido no se afectaría de forma alguna el funcionamiento de los Comités Vecinales. De esta coordinación no se obtienen alternativas ante las posibles deficiencias de los comités, pues no se crea ninguna instancia con atribuciones reales ante el órgano político-administrativo que pueda suplir las funciones de los comités ante una posible disfunción de los mismos. La simple coordinación de comités queda muy lejos de suplir las funciones y atribuciones de los Consejos de Ciudadanos de 1995.

Este análisis nos plantea las siguientes reflexiones: es necesario ponderar los costos de una elección tan compleja como la de 1998 para conformar órganos de representación vecinal con funciones tan limitadas como los Comités Vecinales.

Nuestra hipótesis afirma que la conformación de los comités impide su correcto funcionamiento, sin embargo, el principio de cociente natural resto mayor por medio de listas cerradas es adecuado en tanto permite que la pluralidad de

expresiones ciudadanas tenga un lugar en el órgano de representación vecinal. La bondad del sistema de representación proporcional radica en la equidad en la representación. Cuando la figura de la identidad ciudadana está presente en la colectividad las disensiones que suelen achacarse a los sistemas de representación proporcional son irrelevantes, pues la misma problemática comunitaria unifica los criterios ciudadanos en torno a la discusión de los asuntos de interés común. En este sentido la ciudadanía y la cultura política confluyen para determinar la orientación del Comité Vecinal.

Con órganos de representación tan sesgados en sus funciones y con pocas posibilidades e incentivos para la coordinación se percibe una deficiencia seria en la Ley al hacer de los Comités Vecinales la única instancia de asistencia para la solución los problemas de la comunidad.

Lo planteado en este capítulo nos llevará a algunas conclusiones respecto a la institucionalización de la participación ciudadana, así como del modelo que se decidió adoptar para el caso de la Ciudad de México.

Los Comités Vecinales representan un esfuerzo importante en la búsqueda de órganos de representación ciudadana capaces de abarcar la complejidad de la dinámica urbana de la capital y de empatar los intereses ciudadanos abocados a resolver la problemática que plantea conservar su medio vital, la ciudad. Sin embargo es necesario replantear tanto su diseño como los mecanismos de conformación con el fin de adaptarlos a la dinámica política de la ciudad.

6. Conclusiones

I

Las relaciones sociales que históricamente se han desarrollado en el ámbito urbano de la Ciudad de México han sido determinadas por las condiciones en que se reproduce el espacio urbano material y de relacionamiento.

La esfera pública de la ciudad se ha creado por asociaciones encargadas de atender la reproducción de la ciudad. La dinámica política de participación se enfocaba a demandar ciertas condiciones materiales que permitieran construir un espacio material ad hoc para desarrollar las relaciones sociales propias de todo ámbito urbano.

Las varias acepciones de ciudadanía: derechos y obligaciones, situación de súbdito, o bien, participación de una comunidad política en situación de igualdad, provienen del desarrollo de la vida urbana y de la creación y apropiación de la esfera pública. En México la ciudadanía fue inventada "desde arriba" mediante los textos constitucionales del siglo XIX, el proceso de creación de la ciudadanía comienza en el ámbito urbano ya bien entrada la segunda mitad del siglo XX. El proceso de urbanización que se dio en el país propició el desarrollo de una clase media con una conciencia política más crítica, la oposición al régimen encontró en estas nuevas clases y grupos urbanos un importante semillero.

El concepto ciudadano reafirma en el sujeto su identidad cultural como miembro perteneciente a la comunidad, y en el caso que nos atiende a la comunidad urbana. La interiorización de dicho concepto lo lleva a orientar sus pensamientos y convicciones a preservar y reafirmar su espacio vital, el espacio urbano. La ciudadanía se convierte así en regeneradora de la vida urbana.

En dicho sentido es necesario rescatar el argumento de Nivón,¹³⁶ el cual afirma que el desarrollo de la ciudadanía, de las formas de participación política en nuestro medio urbano se desarrolla sin romper con los vínculos tradicionales. No es el desarrollo del régimen jurídico del liberalismo lo que ha conducido a la participación sino el mantenimiento de los vínculos tradicionales, sin que esto signifique rechazo a la modernidad y al cambio. Ser ciudadano significa, en este contexto, demandar la participación sobre la base de los vínculos comunitarios. Quizá esa sea la influencia más determinante de los movimientos sociales en el desarrollo de la cultura urbana.

El proceso de consolidación urbana que sufrió la Ciudad de México a lo largo del siglo XX permitió que se desarrollara una ciudadanía hasta entonces difusa. Fernando Escalante¹³⁷ afirma que la ciudadanía era una ficción en el siglo XIX, sin embargo la transformación espacial que sufrió la ciudad, aunada a las movilizaciones sociales de protesta ante las gestiones autoritarias del régimen permitieron nuevas manifestaciones de la vida colectiva de los habitantes de la urbe.

En la Ciudad de México la organización vecinal típicamente ha trascendido a la institucionalidad que propone la Ley de Participación Ciudadana. Dicha Ley hace caso omiso de la gama de organizaciones sociales que han colaborado en la producción y configuración tanto del espacio urbano como la participación política. Si atendiéramos la historia de la Ciudad de México y la teoría de la ciudadanía, en la Ley de Participación Ciudadana se deberían contemplar aquellas organizaciones que han propiciado la socialización de la población y se han encargado de atender problemáticas de rezago social e integración cultural. Estas asociaciones son reflejo de la acción colectiva además de ser creadoras de la

¹³⁶ Cfr. Nivón, Eduardo. Cultura urbana y movimientos sociales. Conaculta, UAM - Iztapalapa. México, 1998.

¹³⁷ Ver Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos imaginarios. El colegio de México. México, 1992.

cultura urbana de la capital. Si recordamos apuntes previos estos son dos elementos conformadores de la ciudadanía.

II

La debilidad histórica del Estado mexicano ha propiciado que la figura ciudadana aparezca desfasada, esto es que la realidad histórica no corresponde a la forma legal del ciudadano. Un Estado políticamente polarizado, y materialmente débil fue presa de grupos privados con intereses particulares cuyas realidades eran muy distintas de aquellas que padecía la gran masa pobladora del territorio. La ciudadanía se vio sometida en esta instancia a la preservación del incipiente Estado. En ese primer momento histórico la ciudadanía representó la invención de una base social para sustentar y cohesionar al Estado mexicano.

Superada la crisis estatal de los primeros cincuenta años de vida independiente la ciudadanía cambio su naturaleza. Con fines más utilitarios, y después del reajuste de la política interna de la segunda mitad del siglo XIX, la ciudadanía se convertía en pauta del nuevo orden social que imponía el Estado mediante sus instituciones políticas y de gobierno. El Estado posrevolucionario procuró incentivar una ciudadanía jurídicamente reconocible pero dependiente del modelo político - gubernamental. María Marván Laborde¹³⁸ rescata el siguiente argumento de Cerroni "la construcción jurídica del ciudadano requiere, en primer lugar, la construcción teórica y ética del individuo, entendido éste como sujeto de derechos que le son innegables por el solo hecho de ser persona". La construcción ética y jurídica del ciudadano en el caso del Distrito Federal dista mucho de servir como modelo adecuado para la práctica corresponsable entre gobierno y sociedad.

En el actual sistema político mexicano la preeminencia de los partidos ha orillado a nuevas formas de articulación en la participación de aquellos grupos

sociales que no se ven identificados ni incluidos en la esfera de los partidos políticos. La conciencia en la ciudadanía ha crecido, sin embargo el sistema de derechos políticos disminuye la potencialidad del ciudadano en pos de los partidos políticos.

En la época actual la sociedad civil plantea la ciudadanía como un requisito para la eficacia de las instituciones estatales. El gobierno eficaz debe procurar la participación de sus sectores sociales para abarcar la compleja problemática que se presenta en las sociedades industriales.

En el contexto urbano de la capital mexicana es que se propicia el desarrollo político de la sociedad y de sus formas de organización. La ciudadanía se consolida cuando los sujetos hacen efectivos derechos de bienestar social y modifican las tendencias del gobierno y de las políticas prioritarias del grupo en el poder. Los argumentos vertidos en el capítulo dos afirman que la identidad cultural y la acción colectiva son los elementos claves para reconocer la figura ciudadana, al respecto podemos afirmar lo siguiente: La conformación política y material de la ciudad conlleva procesos históricos de integración social por la convivencia espacial de los individuos, estos procesos tienden a la creación de identidades culturales que cohesionan al conjunto social. Las diversas necesidades que plantea la creación, expansión y consolidación de la ciudad propician la articulación de grupos sociales en acciones trascendentes a la esfera pública que ponen en la agenda de los gobiernos demandas específicas.

El repaso hecho en el capítulo cuatro de los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referentes a la participación ciudadana nos permite afirmar que para el gobierno capitalino el tema de la organización y participación ciudadana representa un insumo esencial en el sistema político, dado que en los ordenamientos jurídicos y administrativos se establece la observancia e incorporación a las tareas cotidianas de gestión y planeación gubernamental de

¹³⁸ Marván Laborde, María. "Constitución y Legitimidad, los límites del reformismo en México". En

dicho fenómeno. Actualmente el gobierno eficaz no puede ser concebido sin la participación sistemática de sus bases sociales, por tanto la figura ciudadanía se convierte en una instancia jurídica relevante, sin embargo nuestras leyes no indagan en la creación de una figura coherente capaz de prevalecer ante las diversas instituciones políticas que existen entorno suyo.

Ante dichas circunstancias la Ley de Participación Ciudadana no posee un referente jurídico exacto del ciudadano, en tanto la escala y el grado de derechos esta escasamente descrito. En el derecho no se refleja el proceso histórico de la formación de la ciudadanía, por tanto el modelo ciudadano de Marshall se plantea difuso, lo cual acarrea que en la Ley de Participación Ciudadana gran parte de los instrumentos de participación ciudadana se ven sometidos a lo dispuesto por instituciones políticas ajenas a la cotidianidad de los habitantes de la capital. Los derechos de información y participación no trascienden el discurso jurídico, en tanto los derechos sociales se plantean como garantías desvinculadas de aquellas referentes a la organización social. Se reconoce en el cuerpo jurídico el fenómeno de la participación, sin embargo es necesario clarificar la naturaleza de aquella pieza fundamental en el proceso democrático de creación del espacio público, el ciudadano.

III

Entre más estrecha sea la vinculación entre el sistema político y los hechos históricos más relevantes, en el marco de la continuidad cultural del pueblo, la adhesión que presten los individuos a éste será más evidente y firme. La Ley de Participación Ciudadana en tanto sea producto de una reforma relevante en la historia política del Distrito Federal, refleje la esencia del movimiento político acaecido en la década de los noventa y logre establecer mecanismos de participación acordes al ámbito comunitario de las distintas zonas de la Ciudad de México, propiciará una fuerte adhesión de los individuos a la "cuestión política".

Para entender la naturaleza de dicha Ley es imprescindible analizar el contexto en que se dieron las reformas político-administrativas del Distrito Federal y estudiar la forma en que típicamente se ha dado la organización política de los habitantes de la capital.

"Al convertirse en experiencia, el acontecimiento influye en la formación de las actitudes y en el largo plazo en el propio sistema cultural".¹³⁹ La Ley de Participación Ciudadana tiene repercusiones políticas importantes, su discusión y aprobación estuvo sujeta a diversas coyunturas que obedecían a tiempos políticos específicos.

La creación de la Ley de Participación Ciudadana y su evolución hacia nuevas versiones ha obedecido a situaciones políticas concretas dadas en el Distrito Federal. En una primera instancia retrató la realidad de las estructuras políticas de gestión que el Partido Revolucionario Institucional capitalizaba en la contienda política urbana. Cuando el mapa político de la capital se modificó también lo hizo la Ley de Participación Ciudadana con el fin de dar cabida a los nuevos liderazgos en el ámbito de las comunidades locales existentes en la Ciudad de México. Es cierto que la Ley de Participación Ciudadana ha capturado gran parte de la realidad política de la capital, sin embargo su enfoque ha tendido a expandir y consolidar la esfera de influencia de los partidos en detrimento de la organización netamente ciudadana.

El derecho solo es efectivo si los miembros de la comunidad lo asumen como propio en tanto se interioriza en su sistema ético de convicciones y sus normas morales no entren en contradicción con el derecho mismo. Para que tales normas sean parte de la cotidianidad deben ser interiorizadas por medio de la socialización. Tal argumento nos permite afirmar que para los ciudadanos la Ley de Participación Ciudadana es un elemento ajeno a su sistema de actitudes, en tanto los diversos mecanismos de participación y organización ciudadana que

¹³⁹ Cfr. Vallín Medina. Op. Cit.

contempla esta Ley no se han integrado a las instituciones en las cuales se desarrolla la socialización. Dicha condición lleva a desvalorizar la ética y el derecho impuesto por la Ley de Participación Ciudadana.

IV

Las transformaciones recientes que experimenta la sociedad urbana han propiciado nuevas prácticas que tienden a entablar relaciones sociales basadas en la cooperación y la identidad cultural; el espacio urbano, por medio del ejercicio de la ciudadanía, se convierte en campo fértil para crear nuevos lazos sociales basados en la cohesión, la cooperación y el reconocimiento.

La Ley de Participación Ciudadana existe en un contexto esencialmente urbano en el cual se pretende introducir prácticas sociales que tiendan a la politización de la problemática cotidiana, haciendo del ámbito comunitario un espacio verdaderamente público que reconozca dentro de esta cotidianidad la cooperación y la confianza entre los individuos. Esa es la dirección que pretende establecer la Ley de Participación Ciudadana, sin embargo los rasgos característicos de la cultura política del ciudadano mexicano y del diseño de nuestro sistema político no son particularmente alentadores para visualizar tal escenario.

Los Comités Vecinales han sido planteados como una forma permanente de participación ciudadana,¹⁴⁰ sin embargo en la práctica esos comités se han topado con la realidad imperante en la dinámica política de nuestra sociedad. Los comités fueron diseñados para integrar y gestionar demandas y propuestas hechas por los vecinos para ser canalizadas al órgano político administrativo; convocar a la comunidad para cooperar en el desarrollo de las obras concernientes a ellos

¹⁴⁰ Zermeño, Sergio. La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados). Ponencia presentada en el taller regional sobre Marcos de Participación Ciudadana en Gobiernos Locales (Logo Link Institute of Development Studies, University of Sussex, UK), Sao Paulo, Brasil, Instituto Polis, julio 12 - 13, 2002.

mismos; y hacer diagnósticos del entorno de su comunidad para elaborar propuestas de trabajo. Tales funciones han representado la práctica de una política clientelar por parte de los grupos partidistas en tanto la participación ciudadana se plantea prácticamente nula, y la cooperación entre el gran número de comités por Delegación es inexistente.

Ya que la aprobación y puesta en marcha de la Ley presentó un desfase respecto a los tiempos electorales y los acuerdos políticos de la capital su potencial se vio disminuido. Tal desfase también se presenta entre la ciudadanía del Distrito Federal y lo supuesto o propuesto en la Ley de Participación Ciudadana. Los ciudadanos no estaban al tanto de la naturaleza de los comités, ni de sus funciones, ni del objeto de las elecciones vecinales. Los grupos políticos de las colonias aprovecharon la constitución de los comités para consolidar sus mecanismos de gestión con miras clientelares a favor de los partidos.

En nuestra tercera hipótesis afirmamos que: ***Los mecanismos de la Ley de Participación Ciudadana no permiten trascender hacia una cultura política participativa, pues restringe la participación ciudadana a meros órganos de gestión ciudadana.*** En el capítulo tres propusimos enlazar los modelos rescatados por Jacqueline Peschard y Lucía Álvarez Enríquez para establecer una correlación entre los niveles analíticos de la cultura política, y un modelo tripartito de cultura política que reconoce los siguientes elementos: Estado, partidos y sistema político y sociedad civil.

En nuestro estudio sobre la Ley de Participación Ciudadana se hace patente que los mecanismos y herramientas de que dispone dicha Ley para propiciar la participación se concentran en los elementos de la dimensión microanalítica, es decir, aquellos que se enfocan primordialmente en la sociedad civil, en la cotidianidad de los actos políticos, en este contexto se inscriben la audiencia pública, los recorridos del delegado, la difusión pública, la colaboración ciudadana y la consulta vecinal. La alteridad que pudiera propiciar la LPCDF se

restringiría al campo de la cotidianidad política de la comunidad, es decir no trascendería los dominios de la dimensión microanalítica.

En lo referente a aquellas herramientas que trascienden hacia la vida interna de las instituciones del sistema político capitalino, es decir, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; no cuentan con la practicidad requerida para que sean realmente asequibles a los segmentos ciudadanos que puedan interesarse en incidir por estos medios. El nivel mesoanalítico de la cultura política no sufre modificaciones.

Podemos aseverar que la Ley de Participación Ciudadana no es capaz de modificar la cultura política tradicional de los ciudadanos mexicanos hacia una cultura política más "ad hoc" al régimen democrático que se ha intentado consolidar en nuestro país, y particularmente en su capital, pues no contempla en su campo de acción las reformas políticas que han propiciado la modificación del régimen interno de la capital. Los elementos de la dimensión macroanalítica escapan a la influencia de esta Ley.

A continuación rescatamos las afirmaciones hechas anteriormente respecto a las primeras dos hipótesis: la Ley de Participación Ciudadana si dispone mecanismos para estrechar la relación entre autoridades y vecinos, sin embargo, su ineficacia en tal cometido se debe a la falta de más instrumentos eficaces que se adapten a la precaria realidad de los Comités Vecinales; a esto se aúna la escasez de recursos técnicos y materiales de los comités para evaluar la situación comunitaria, y por tanto la incapacidad de incidir eficazmente en la administración pública local más allá de las funciones de gestión que tienen encomendadas.

Esto se engancha con la segunda hipótesis, pues el proceso de conformación de los Comités Vecinales no permitió el involucramiento del grueso de la ciudadanía. El diseño de los comités es adecuado en tanto el principio de representación que sigue permite la pluralidad ciudadana en el órgano de

representación vecinal. En teoría la misma pluralidad permitiría el ejercicio de la ciudadanía como mecanismo de consenso, sin embargo la realidad muestra que gran parte de los sectores ciudadanos se mantuvieron al margen del proceso de elección y funcionamiento de los comités. Ante esto se plantea la revisión de los mecanismos de elección y el diseño de los comités vecinales como formas permanentes de participación ciudadana.

La revisión hecha a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal nos lleva a plantear como necesarias distintas reformas que doten a esa Ley de un carácter ciudadano que logre trascender las coyunturas políticas del sistema partidario de la capital; así mismo dicha revisión deberá contemplar como una importante variable su entorno institucional:

Reformar los instrumentos de participación ciudadana es un paso subsecuente; el énfasis debe ser puesto en la elección y conformación de los Comités Vecinales, que en la nueva Ley cambiaron su denominación por la de Comités Ciudadanos. Su conformación netamente ciudadana representaría una posición autónoma de dicho comité respecto al órgano político – administrativo. Las funciones de gestión perderían el peso relativo que poseen frente a otras atribuciones de los comités, tales como las de información y difusión de la cooperación ciudadana; así mismo las audiencias públicas y los recorridos del Jefe Delegacional no representarían más un simple acto proselitista o de propaganda política por parte de la autoridad local y se convertirían en un espacio público de discusión y deliberación de los temas concernientes a la comunidad. Aislar el proceso de elección de los comités de los partidos se plantea necesario para la consecución de dichos objetivos.

En el proceso histórico de conformación y consolidación del espacio urbano las organizaciones populares jugaron un papel relevante, eso determinó la dirección que tomó el crecimiento de la ciudad y la conformación de una cultura característica del medio urbano de la capital. Es necesario contemplar a las

agrupaciones políticas locales y del movimiento urbano popular en la Ley de Participación Ciudadana en tanto éstas son conformadas por ciudadanos de la capital. Tales agrupaciones capturan en su esencia los elementos de los movimientos colectivos que conformaron el entorno urbano; de esta manera los comités, agrupaciones políticas y asociaciones civiles representarían un contrapeso político articulado de gran alcance ante la autoridad local.

Creemos necesarias las modificaciones antes mencionadas, sin embargo el alcance de las mismas se vería limitado en tanto no exista un referente jurídico claro de la figura ciudadana. Es cierto que la Constitución establece las bases de la ciudadanía, sin embargo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no indaga en la cuestión, la peculiaridad del ejercicio ciudadano en la Ciudad de México exige que tal figura sea definida tomando en cuenta el complejo institucional que ha sido dispuesto para la atención de las demandas históricamente relacionadas a la cuestión ciudadana de los habitantes y creadores de la urbe; así mismo se deben considerar los derechos conseguidos y reivindicados por los movimientos urbanos suscitados a lo largo de la historia contemporánea de la Ciudad de México.

V

Para este último apartado recuperaremos nuestra definición de participación ciudadana como marco necesario para plantear nuestras propuestas: "La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales... La participación es una herramienta de gestión que aminora la ineficacia de la administración gubernamental para agendar y atender conflictos. La relevancia política de la participación ciudadana adquiere notoriedad cuando los mecanismos democráticos usuales de participación política desaparecen".

Es notorio que la problemática de la participación ciudadana se plantea en dos campos, el político y el administrativo; las propuestas consecuentes se inscriben en estos dos campos complementarios, tratando de incluir elementos de incidencia en los niveles analíticos meso y macro del modelo expuesto, expandiendo así el ámbito de comprensión de la LPCDF.

Nuestra definición de administración pública se conforma esencialmente por los siguientes elementos: Estado, Gobierno y asuntos públicos. Atendiendo tales elementos podemos exponer las siguientes propuestas:

- Es necesario revisar la situación jurídico - política del Distrito Federal para fortalecer el ámbito local, poniendo énfasis en la necesidad de una real autonomía para sus autoridades. Con esto se pretende construir una relación basada en la legalidad, pero sobre todo en la legitimidad entre ciudadanía y autoridades locales.
- Es necesario profundizar en el marco legal para definir el status político del ciudadano del Distrito Federal, y así como ampliar sus garantías jurídicas en el ejercicio de su participación en los asuntos públicos. El EGDF no indaga en la cuestión ciudadana, simplemente señala como condición imprescindible de la ciudadanía la participación en los asuntos públicos. Los derechos referidos a la ciudadanía se plantean mínimos, el elemento social y civil de la ciudadanía escapan a la comprensión del Estatuto. En este contexto se recupera la reiterada propuesta de erigir en el Distrito Federal un Estado con un texto constitucional propio que contemple los elementos mencionados.
- Se propone un esquema de descentralización efectivo, no funcional, sino territorial como elemento clave para el acercamiento del ejercicio gubernamental a la ciudadanía.

- Se propone la elaboración de un nuevo marco jurídico de relaciones entre gobierno y ciudadanía por medio de un conjunto unificado de leyes en materia de ciudadanía y desarrollo social, creando un sistema institucional de participación ciudadana que tenga como eje la LPCDF.
- Hacer de la planeación el eje de la política local para establecer un sistema estratégico de diseño de las políticas públicas en coordinación con las instancias locales de organización vecinal. A su vez es necesario coadyuvar en el fortalecimiento de las asociaciones civiles propiciando y articulando redes asociativas para consolidarlas como verdaderas instancias representativas de la sociedad con capacidad de elaborar propuestas pertinentes en lo referente en lo referente al ejercicio gubernamental.
- Hacer de la participación ciudadana un elemento clave en la democracia local, configurando elementos de la administración pública para otorgar relevancia al ejercicio de los derechos ciudadanos. En este sentido se propone crear un órgano permanente de observación e investigación entorno a la problemática de la participación ciudadana y las instancias de organización ciudadana. Este órgano estaría a cargo del Gobierno del Distrito Federal y funcionaría bajo un esquema de descentralización hacia los órganos político-administrativos. En esta lógica se propone poner a disposición de las instancias de organización ciudadana material informativo y formativo en torno al tema de la participación ciudadana, ya sea por medios impresos o electrónicos (web).

Las propuestas precedentes se inscriben en el marco de la administración pública del Distrito Federal. Las propuestas en torno a la LPCDF refieren lo siguiente:

- Elaborar un reglamento para la LPCDF que sistematice los instrumentos de participación ciudadana. A su vez este reglamento deberá otorgar una visión integral a las instancias del sistema de representación y organización

ciudadana trascendiendo el ámbito de las unidades territoriales proponiendo metodologías de análisis para el diagnóstico de la realidad comunitaria, propiciando el acceso a material de investigación e informativo en torno al tema de la participación ciudadana.

- Rediseñar la organización y representación ciudadana; para esto es necesario pasar del esquema planteado por los Comités Vecinales a un sistema tripartito con instancias especializadas, tales como los Comités Ciudadanos, las Comunas Vecinales¹⁴¹ y un Consejo Ciudadano Delegacional.

Comité Ciudadano

Los Comités Ciudadanos se plantean como la unidad básica de organización y representación ciudadana. Es la instancia clave en la socialización de la comunidad inmediata.

El Comité Ciudadano se dibuja como una comisión permanente ejecutiva de la Asamblea Ciudadana por Unidad Territorial, figura comprendida en la última versión de la LPCDF.

Se propone que tenga funciones de difusión y deliberación en torno a los temas planteados por las otras instancias de este sistema. Así mismo se propone conservar las funciones de gestión ciudadana, supervisión y evaluación ahora sobre la Comunas Vecinales.

Comuna Vecinal

Refiriéndonos a los campos en que la participación ciudadana se manifiesta se propone la Comuna Vecinal como instancia eminentemente técnica en este

¹⁴¹ Mellado Hernández, Roberto. Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. Plaza y Valdéz. México 2001.

sistema tripartito, con capacidad de elaborar herramientas adecuadas de análisis para el diagnóstico del territorio de su comprensión, esto con miras a incidir efectivamente en la administración pública del gobierno local.

La Comuna Vecinal estará conformada por aquellos miembros de los Comités Ciudadanos que posean cierto grado de capacitación en materias administrativas, jurídicas, financieras o de planeación y diseño urbano. Los órganos político - administrativos podrán coadyuvar en su conformación poniendo a disposición de la Comuna Vecinal personal debidamente calificado.

El territorio comprendido por cada Comuna Vecinal será definido previamente por un órgano o consejo técnico del Gobierno del Distrito Federal y por una comisión técnica del gobierno delegacional.

Las Comunas Vecinales establecerán una relación de trabajo directa con la Dirección General o Coordinación Ejecutiva de Participación Ciudadana de las delegaciones, y recibirán capacitación continua por parte del órgano permanente de observación e investigación propuesto con antelación.

La Comuna Vecinal tendrá como función esencial elaborar diagnósticos de la situación urbana en materia de seguridad, equipamiento, servicios públicos e impacto ambiental. A su vez, la Comuna Vecinal elaborará y propondrá programas de desarrollo en el ámbito local que se traducirán en propuestas concretas para la conformación del plan de gobierno delegacional.

La Comuna Vecinal se encargará de sistematizar la gestión recibida por los Comités Ciudadanos en un plan estratégico de atención ciudadana. Aunado a esto se encargará de diseñar y elaborar productos para la difusión y promoción de distintas acciones en el rubro de la participación ciudadana.

Consejo Ciudadano Delegacional

El Consejo Ciudadano Delegacional se propone como la instancia política encargada de aglutinar tanto a aquellos representantes de los Comités Ciudadanos propuestos en Asamblea Ciudadana, así como aquellos como a representantes de las organizaciones civiles que existan en el ámbito delegacional, esto con el fin de conformar un contrapeso político ciudadano al Jefe Delegacional.

La rendición de cuentas cobra sentido en el Consejo Ciudadano Delegacional, pues se propone como una de sus atribuciones la aprobación de aquellos funcionarios delegacionales que por su encargo sean de importancia para la ciudadanía, entendiéndose así los subdelegados de participación ciudadana, de seguridad pública y de servicios urbanos. El Consejo Ciudadano Delegacional se encargará de aprobar de una terna propuesta por el Jefe Delegacional a tales funcionarios. Tendrán la facultad de promover su destitución o solicitar comparezcan ante el pleno del Consejo Ciudadano Delegacional por acciones u omisiones en su encargo.

Como órgano de supervisión el Consejo Ciudadano Delegacional también ejercerá importantes atribuciones, al revisar y proponer modificaciones, con el apoyo técnico de las distintas Comunas Vecinales de la demarcación, al Plan Operativo Anual del Organismo político - administrativo.

La participación ciudadana es, en efecto, un acto eminentemente ciudadano, sin embargo en la actualidad se plantea también como una tarea imprescindible de gobierno; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal existe en esta lógica. Es necesaria la revisión del complejo institucional y procedimental para lograr contemplar aquellas orientaciones de los sujetos constituidos en actores políticos que logren consolidar la figura ciudadana en el ámbito de nuestra ciudad.

Bibliografía.

Acosta Romero, Miguel. Compendio de derecho administrativo. Editorial Porrúa, tercera edición. México, 2001.

Almond, Gabriel; Verba, Sidney. The civic culture. Princeton University, Princeton, 1963.

Alvarez Enríquez, Lucia (Coord.). Participación y Democracia en la Ciudad de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Y La Jornada Ediciones. México, 1997.

Aristóteles. Política. Editorial Porrúa. Decimonovena edición. México, 2000.

Arzaluz Solano, María del Socorro. Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcoyotl (1997 - 2000). IAPEM. México, 2001.

Barry Clarke, Paul. Ser ciudadano. Sequitur. España, 1999.

Bobbio, Norberto. et. al. Diccionario de Política. Siglo XXI, decimo segunda edición. México 2000.

----- . Estado Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

Botella Corral, Joan. La ciudad democrática. Ediciones del Serbal. España, 1999.

Castella Andreu, Josep Ma. Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Barcelona, 2001.

Del Castillo, Pilar y Crespo, Israel. Cultura política. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997.

Cerroni, Umberto. Política. Teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI editores, tercera edición. México 2000.

Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD. Venezuela, 1997.

Chávez Carapia, Julia del Carmen (coord.). Participación social: retos y perspectivas. Plaza y Valdés. México, 2003.

Durand Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política, México 1993 – 2001. Siglo XXI editores, México, 2004.

Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos imaginarios. El colegio de México. México, 1992.

Estrada Saavedra, Marco. Participación política y actores sociales. Plaza y Valdés. México, 1995.

Fernández Poncela, Anna M. Mujeres, revolución y cambio cultural. Anthropos editorial, UAM – Xochimilco. México, 2000.

Fernández Santillán, José Francisco. Et. Al. Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. IEDF. México, 2001.

Guerrero, Omar. Teoría de la Administración Pública. Biblioteca virtual UNAM. México 1997.

----- La administración pública del Estado capitalista. Editorial fontamara. México, 1995.

García, Soledad y Lukes, Steven. Ciudadanía, justicia social, identidad y participación. Siglo XXI. España, 2002.

Jellinek, Georg. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Melucci, Alberto. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México. México, 1999.

Mellado Hernández, Roberto. Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. Plaza y Valdés. México 2001.

Nivón, Eduardo. Cultura urbana y movimientos sociales. Conaculta, UAM - Iztapalapa. México, 1998.

Pindado Sánchez, Fernando. Participación ciudadana en la vida de las ciudades. Editorial del Serbal. Barcelona, 2000.

Quiroga, Hugo. Et al. Filosofías del ciudadano. Homo Sapiens editorial, segunda edición. Argentina, 2001.

Serrano Salazar, Oziel. La Reforma Política del Distrito Federal. Plaza y Valdés editores, México, 2001.

Sánchez González, José Juan. La administración pública como ciencia. Plaza y Valdés editores, México, 2001.

Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, tercera edición. México, 2003.

Sorokin, Pitirim A. Sociedad, cultura y personalidad. Aguilar, Madrid, 1960.

Stevenson, Nick. Culture & Citizenship. SAGE Publications. Londres, 2001.

Tejera Gaona, Héctor. "No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba" cultura, ciudadanos y campañas políticas en la ciudad de México. Editorial Porrúa, coed. UAM. México, 2003.

Valencia Sáiz, Ángel. Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales. Universidad de Málaga. España, 1998.

Winocur, Rosalía (Coor). Algunos Enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México. Editorial Porrúa, Coed. FLACSO, IFE. México, 2002.

Zippelius, Reinhold. Teoría general del Estado. 3ª edición. Ed. Porrúa. México, 1998.

Hemerografía.

Almond, Gabriel. "El estudio de la cultura política" en Estudios políticos. México FCPyS - UNAM, Núm. 7, abril - junio, 1995.

Álvarez Enríquez, Lucía. "Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México". En Acta Sociológica. FCPyS enero-abril 1998. México.

Arzaluz Solano, Socorro. "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, algunas reflexiones teóricas sobre el concepto" México 1999.

Bolos, Silvia. "Construcción de nuevas formas de participación ciudadana" en *Ciudades*. México. RNIU. No. 41 enero-marzo 1999.

Castelazo, José R. 1998 "Una nueva forma de gobierno institucional para la Ciudad de México", Mimeo, 21 pp. México.

Cunill Grau, Nuria. "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997.

Cruz, Rafael. "Conflictividad Social y Acción Colectiva: Una lectura cultural" Publicado en Frías Corredor, Carmen y Ruiz Carnicer, Miguel Ángel. Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España. Actas del II Congreso de Historia Local de Aragón. Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2001.

Dahrendorf, Ralf. "Incorporarse a la ciudadanía". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997.

Fernandez Santillan, Fosé F. "La Democracia como forma de gobierno" en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. Núm. 3, cuarta edición 2001, México.

Fournier G. María de Lourdes y Moreno Salazar, Pedro ¿Qué sucede con los Comités Vecinales?, Departamento de Política y Cultura de UAM-Xochimilco. 2000, México.

García Ramirez, Sergio. "Participación ciudadana". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal no. 58. INAP. México. Diciembre. 1997.

Lomnitz, Claudio. "La construcción de la ciudadanía en México". En Metapolítica. Vol. 4 No. 15. México.

Marván Laborde, María. "Constitución y Legitimidad, los limites del reformismo en México". En Metapolítica. Vol. 1 No. 2. México.

Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia" en Cuaderno de Divulgación, IFE no 4. 1995. México.

Opazo Marmentini, Juan Enrique. "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales". En Metapolítica. Vol. 4 No. 15. México.

Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática" en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. Núm. 2 Ed. 1994. México.

----- "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal" en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales Vol. 59 núm. 1 enero - marzo 1997. México.

Rodríguez Zepeda, Jesús. "Estado de Derecho y Democracia" en Cuadernos de divulgación, IFE, No 12, 1995. México.

Sánchez Mejorada, María Cristina. "Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal: Un recuento histórico 1940 - 2000" en Espacios Metropolitanos. México.

----- La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones. En El Cotidiano, enero – febrero, año/vol. 16, número 099 Universidad Autónoma Metropolitana –Azcapotzalco Distrito Federal México.

Vallín Medina, Roberto. "Las culturas políticas y su análisis: una perspectiva". En Estudios Políticos. México FCPyS - UNAM, Núm. 13 octubre - diciembre, 1996. México.

Vargas Hernández, José Guadalupe. "Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica" en: Revista Latina de Comunicación Social, número 53, de enero-febrero de 2003, La Laguna (Tenerife).

Zermeño, Sergio. La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados). Ponencia presentada en el taller regional sobre Marcos de Participación Ciudadana en Gobiernos Locales (Logo Link Institute of Development Studies, University of Sussex, UK), Sao Paulo, Brasil, Instituto Polis, julio 12 - 13, 2002.

Ziccardi Alicia. "Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal". En Sánchez Almanza, Adolfo. La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional. Ileos. UNAM. México 2000. (Disco compacto).

Legislación

H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://info.juridicas.unam.mx> Enero de 2006.

H. Congreso de la Unión. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. <http://www.df.gob.mx> enero de 2006.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. <http://www.df.gob.mx> enero de 2006

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. <http://www.df.gob.mx> enero de 2006.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. <http://www.df.gob.mx> enero de 2006

H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 12 de Junio de 1995.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Colección Ordenamientos Jurídicos. Publicación gratuita, 1998.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Colección Ordenamientos Jurídicos. Publicación gratuita, 2004.