

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DE LA ACTUACION DE LOS CONSEJEROS
CIUDADANOS DELEGACIONALES EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1995.

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
PRESENTA:
JORGE ZAMORA GUZMAN

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D.F.

1996



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.

A mis padres.

Dr. Rafael Zamora Panamá.

Alicia Guzmán García

Dedicada de manera muy especial.

Dip. Lic. Yrene Ramos Dávila.

En agradecimiento.

Lic. Rina Aguilera Hintelholher.

Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

Lic. Santa del Carmen Gálvez.

Lic. Jaime Tenorio Zamora.

Lic. Rafael Tejeda de Luna.

Lic. Ricardo Navarro Reyna.

Lic. José Antonio Torres Herrera.

Lic. Miguel Angel Márquez Zarate.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

CONTENIDO

PROEMIO

I FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A. Estado y administración pública.....	1
B. Participación ciudadana en la vida pública moderna.....	4
C. El gobierno para los ciudadanos.....	14

II EL DISTRITO FEDERAL Y LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS

A. El Distrito Federal.....	19
B. Creación de los Consejos de Ciudadanos.....	21

III ACTUACIÓN DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS

A. Actuación en torno a sus funciones.....	29
B. Encuestas.....	34

CONCLUSIONES.....	37
-------------------	----

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

PROEMIO

La presente investigación estudia la importancia de la actuación de los consejeros ciudadanos delegacionales del Distrito Federal desde 1995 a la fecha. Los Consejos de Ciudadanos se analizan como un mecanismo de participación ciudadana que con el impulso de una cultura cívica de libertades y derechos coadyuva a un mejor desempeño de la administración pública y a la democratización del Estado.

De esta manera, en el primer apartado se abordan los fundamentos de la participación ciudadana, señalando la vinculación del tema con la administración pública y el Estado moderno. Se anotan las características que en la vida pública moderna cobran los mecanismos participativos, destacando las condiciones democráticas que la favorecen. También se hace un recuento histórico de la participación en la ciudad de México.

En el segundo apartado se analizan las características del Distrito Federal y las causas que dan origen a los Consejos de Ciudadanos. Aquí, se resalta el papel que juega la crisis política y económica en su creación.

El tercer apartado estudia la actuación de los consejeros ciudadanos de acuerdo con sus funciones y a los resultados de varias encuestas que gráficamente se incluyen en los anexos.

Con el contexto referido, se anotan las conclusiones a que llega la presente investigación, resaltando la importancia que este mecanismo participativo puede tomar en la

sensibilización de los ciudadanos en los asuntos públicos, en el fortalecimiento de la administración pública, la democratización del gobierno y el desarrollo económico del Distrito Federal.

I. FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

A. Estado y administración pública.

Actualmente el Estado de carácter promotor y una sociedad más abierta han posibilitado una mayor acción de los ciudadanos en los asuntos públicos, permitiendo que la participación ciudadana se amplíe en defensa de sus intereses, que son los mismos de la administración pública, traducidos en la acción y conservación misma del Estado.

De esta forma, los Consejos de Ciudadanos aparecen como una figura novedosa que insertada en el contexto de la administración pública¹, se adhiere a las tradicionales instancias de participación política.

Ante este nuevo direccionamiento se anotan brevemente las características del Estado moderno y de la administración pública que fundamentan el tema de investigación como un mecanismo de participación ciudadana.

“El Estado moderno forjado en la cultura del renacimiento humanista del siglo XVI, se ha consolidado como una organización poderosa con capacidad para pervivir en distintas etapas de la convivencia humana.

¹ “De lo previsto en el texto íntegro del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se advierte que cuando la primera parte de dicho precepto dispone que los Consejos de Ciudadanos son independientes de la Administración Pública del Distrito Federal, no está aludiendo a que sean ajenos a esa administración; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal. No podía concebirse un órgano con las características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos, si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.” Tesis P.CXXIX/95, Semanario Judicial de la Federación, p. 261.

Con los valores de la cultura liberal del siglo XVIII, los cuales le dan forma constitucional, el Estado es reconocido como base de la convivencia pública y como medio para gobernar la esfera de la vida política.”²

En este sentido, el Estado moderno ha evolucionado basándose en un orden constitucional y democrático, constituyéndose como una “Entidad política-social-jurídica en la que coexiste un pueblo, un territorio y un ordenamiento superior.”³ Es decir, se integra con pobladores que comparten cultura, costumbres y otras características afines dentro de un territorio y con un ordenamiento superior que supone una organización centralizada bajo normas jurídicas que dirigen las acciones de la sociedad.

Para dirigir e introducir la organización en los elementos que integran al Estado, destaca la importancia de la administración pública basada en la ejecución de las leyes, pues el orden legal valida al Estado ya que la legislación está fundada en la voluntad democrática del pueblo. Así, el Estado moderno tiene su fuente última de validez y de legitimidad en la legalidad por lo que Weber pudo afirmar que “la forma de legitimidad hoy más corriente es la creencia en la legalidad.”⁴

De esta manera el Estado moderno se constituye y legitima por la acción de las leyes, donde la administración pública “...Es, en efecto la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones

² Ricardo Uvalle Berrones, “El papel del Estado en los procesos actuales”, Revista Gobiernos, Número 3, agosto-septiembre 1994, p. 54.

³ Elliott Florence, Diccionario de política, p. 125.

⁴ Max Weber, Economía y sociedad, p. 30.

por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social...”⁵ y abundando: “La administración y el gobierno se reúnen, la primera para efectuar la ejecución de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecución.”⁶

De esta forma la administración pública en aras del interés social, tal como lo mencionaba Bonnin “...arregla, corrige y mejora cuanto existe...”⁷, coadyuvando con ello a cumplir con la misión que dentro del mundo moderno desempeña el Estado, el cual puede concebirse como:

“...un sistema de capacidades para reproducir lo que la sociedad necesita y asume el imperativo de impulsarla por la senda del desarrollo material, moral e intelectual. El Estado cuida el mejor aprovechamiento de las energías públicas y finca en la política, el gobierno y la administración pública, la base de su realización material.”⁸

En este contexto, la administración pública aparece como un medio para lograr los valores sociales de convivencia y bienestar, que como parte de un sistema de capacidades, busca satisfacer las necesidades públicas de los ciudadanos.

Esta orientación se logra con el papel que la administración pública desempeña en las ciudades:

⁵ C.J.B. Bonnin, “Principios de administración pública”, Revista Administración Pública, p. 93.

⁶ Ibid., p. 98

⁷ Ibid., p. 81.

⁸ Ricardo Uvalle Berrones, Op. cit., p. 53.

“...como sistema de prestación de servicios a gran escala, con equidad, eficiencia y economía; como instrumento principal en la solución de los problemas públicos, con eficacia; y como responsable de la consecución de los valores sociales con participación ciudadana en la administración de la ciudad.”⁹

Así, la administración pública representa para el Estado un medio para atender a la participación ciudadana que busca la solución de las necesidades sociales en un orden legal y legítimo.

B. Participación ciudadana en la vida pública moderna.

El papel que juega la participación ciudadana en la vida pública moderna y en el sistema de gobierno que nos ocupa, se fundamenta en los requerimientos que plantea la convivencia en un sistema democrático.

Ante esto, podemos considerar que los ciudadanos en una democracia demandan oportunidades¹⁰ para:

1. Formular sus preferencias, apegados a las libertades de expresión, asociación y voto, asumiendo además el derecho de los líderes a competir en busca de apoyo.

⁹ Roberto Salcedo Aquino, “Ciudad de México: Administrabilidad de la metrópoli”, Revista Textos, julio de 1982, No. 1, Vol. 1, p. 10.

2. Manifestar sus preferencias, sin menoscabo de su derecho ciudadano a ser elegidos para los puestos públicos, y a tener elecciones libres y confiables.

3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de sus preferencias, y contar con instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas legales de expresar sus preferencias.

En la medida en que sean otorgados estos derechos, favorecerán el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, caracterizando el tipo de gobierno, por lo que se podría afirmar que "...el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos."¹¹

Estas oportunidades permiten que dos dimensiones de la democracia se materialicen: el debate público y el derecho a participar en elecciones y en el gobierno. Ambas están dirigidas a un ideal democrático que puede ser definido como una poliarquía.¹² Cabe destacar que el desarrollo aislado de alguno de estos presupuestos no equivale por sí mismo a una democratización, pero en cualquier caso nos permitirán distinguir la orientación de los regímenes, su lucha política y su oposición.

Al encauzarse un régimen hacia una poliarquía, las oportunidades de participación tendrían que aumentar, y por lo tanto, las preferencias de los ciudadanos podrían

¹⁰ Robert A. Dahl, La poliarquía, participación y oposición, pp.14-15.

¹¹ Ibid., p. 13.

¹² "...las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público." Ibid., p. 18.

traducirse en la búsqueda del ejercicio del poder político, lo que significaría que la oposición podría acceder al poder, con el riesgo para el gobierno de ser sustituido.

Para lograr el direccionamiento expuesto, es necesario tener presente que: “..cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político.”¹³ Al respecto se señalan los axiomas que Robert Dahl plantea:

- “1. La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia.
2. La probabilidad de que el gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.
3. En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.”¹⁴

Estos presupuestos influyen en las oportunidades que la oposición tendrá para la discusión y, en consecuencia, para que el debate público y la participación se desarrollen.

El riesgo que el gobierno corre al tolerar o suprimir a la oposición determinará la participación de ésta y, por ende, las expectativas competitivas y democráticas del

¹³ Ibid., p. 23.

¹⁴ Ibid., p. 24

régimen. En este sentido, la participación se desenvolverá más fácilmente en un ambiente democrático, con libertades y derechos políticos garantizados, es decir, en un estado de derecho donde los ciudadanos determinen libremente tomar parte en el curso de las decisiones gubernamentales. De esta manera, las rebeliones y las movilizaciones coercionadas no serán formas participativas, ya que en la primera no hay un sustento de reglas determinadas y, en la segunda, la ciudadanía actuará en contra de su voluntad por medio de elementos coercitivos, tal como sucede en los regímenes autoritarios.

Ahora bien, la participación ciudadana presupone otros elementos adicionales a los derechos democráticos, como lo es la voluntad de los ciudadanos por participar, presupuesto condicionado por la motivación individual y colectiva. Aquí es importante señalar que dentro de las grandes ciudades, como lo es la ciudad de México, la participación puede inhibirse por la apatía, la pasividad, el desinterés o la falta de compromiso social de los ciudadanos, lo cual no es responsabilidad única de la sociedad, pues compete también al gobierno, a los partidos políticos, a los medios de comunicación masiva y a los representantes populares.

Por ello, la motivación adquiere relevante importancia, enfatizándose la necesidad de orientarla hacia el bienestar social, contando con un conjunto de valores éticos o virtudes públicas¹⁵ deseables no sólo en los ciudadanos o en los consejeros, sino en todo servidor o representante público.

Entre las virtudes mas significativas se encuentran: a) el sentido de responsabilidad, entendido como un compromiso social hacia los demás miembros de la sociedad; b) la

tolerancia, como el reconocimiento y respeto de las diferencias, admitiendo que nadie tiene el monopolio de la verdad, e implicando la renuncia a una porción de las aspiraciones originales individuales para cuajar una acción colectiva; c) la solidaridad, como un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor; y d) la justicia como un fin teleológico de bienestar social.

Estos valores de cultura cívica¹⁶ se impulsan por la participación misma, porque “...sensibiliza al individuo la influencia que éste puede ejercer sobre los asuntos públicos y porque concreta la solidaridad entre los ciudadanos al permitirles volverse a encontrar en un terreno que les es verdaderamente común.”¹⁷

De lo anteriormente expuesto se colige que la participación requiere simultáneamente de una serie de oportunidades y garantías democráticas que la favorezcan, así como del convencimiento propio de los ciudadanos acerca de las razones para participar y el acuerdo con los demás para iniciar una empresa común, orientada con base en los valores de cultura cívica.

Ahora bien, la participación ciudadana en la vida pública moderna adquiere características que la distinguen particularmente. En primera instancia, cabe destacar su distinción de la participación antigua o de la que se daba en las sociedades feudales y en los Estados

¹⁵ Victoria Camps, Virtudes públicas, pp. 68-79

¹⁶ La educación cívica puede influir en la eficacia de la participación. En el referéndum se ha considerado que “Es inconcuso que la eficacia real y positiva del referéndum depende directamente de la madurez cívica del pueblo y ésta a su vez, de su educación...” Ignacio Burgoa Orihuela “Preservar la Constitución”, Periódico Excelsior, domingo 10 de marzo de 1996, p. 12.

¹⁷ Georges Burdeos, Tratado de ciencia política, p. 62, en Amador Rodríguez Lozano, Revista Textos, julio de 1992, No. 1, Vol., 1, p. 45.

absolutistas; en la primera,¹⁸ los ciudadanos tomaban parte directamente en el gobierno y en los cargos públicos; en el segundo supuesto, la condición ciudadana no existía como tal, los súbditos se fueron transformando en ciudadanos atribuyéndose la soberanía.¹⁹ Dentro del Estado moderno la participación adquiere otra connotación, de manera que es menester resaltar su condición pública, es decir, determinar que tipo de asuntos públicos trata, por ello, es preciso apuntar que no todo acto colectivo corresponde a su objetivo y no cualquier actividad pública pertenece a su naturaleza.

La participación ciudadana debe interactuar con el Estado, de tal manera que las acciones sociales y comunitarias, sin esta condición no son formas participativas.²⁰

Tampoco cualquier intervención pública pertenece a nuestro campo de estudio, puesto que la participación debe portar intereses sociales. Así, dentro de la administración pública, los órganos consultivos profesionales y los asesores administrativos no encuadran en nuestro universo de estudio, ya que no son portadores de las demandas de la sociedad, sino que actúan con base en su función experticia.

¹⁸ "...lo que efectivamente distingue al ciudadano de quien no lo es, es su participación en dar un juicio y en ocupar un puesto..." Aristóteles, Política, Libro III, VI, 1278b11-15, citado por Emilio Rabasa Gamboa, De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política, p. 25

¹⁹ "En la formaciones esclavistas y feudales no es utilizado el concepto de soberanía para la legitimación del poder...El concepto de soberanía se gesta como una concepción de índole política que más tarde se condensa en una de índole jurídica...el concepto de soberanía nace con el Estado, en su voluntad de centralizar facultades y monopolizar el uso legítimo de la coacción. La antigua doctrina atribuye la soberanía al monarca, quien en ese entonces encarna la lucha de autoafirmación estatal, pero derivando en la legitimación del absolutismo." David Pantoja Morán, La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano, p. 32.

²⁰ "...la participación social no sería sinónimo de la participación ciudadana en tanto aquella no implica 'de suyo' interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata." Nuria Cunill, Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, p. 45.

Los mecanismos ciudadanos de defensa individuales frente a la administración y las oficinas de información y reclamación, no son formas participativas porque no tienen un interés social colectivo de tal manera que los recursos administrativos no son una modalidad de la participación ciudadana, "...son una defensa jurídica que el particular puede utilizar para contradecir un acto administrativo."²¹

Por lo anterior, podemos considerar que la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto sean portadores de intereses sociales e interactúen con el Estado.

Esta actividad se efectúa a través de procedimientos y órganos. Los primeros son métodos de expresión de las preferencias ciudadanas, como el referéndum, el plebiscito²² o la iniciativa popular. Los segundos, constituyen organizaciones, agrupan a los consejos, comisiones y comités, canalizando las preferencias y demandas de los ciudadanos, distinguiéndose por su permanencia o grado de consulta.

"Los consejos se encuentran generalmente en la cúspide de la administración consultiva, multisectorial (interministerial) o sectorial y tienen carácter permanente. Las comisiones, por lo general con misiones de asesoría, son temporales aún cuando muchas de ellas ... se constituyen como cuerpos consultivos permanentes. Los comités básicamente son

²¹ Ignacio Pichardo Pagaza, *Administración pública*, p. 24, citado en *Ibid.*, p. 52.

²² "Existe plebiscito cuando el pueblo se pronuncia sobre determinados hechos o sucesos (proposición de personas en cargos, anexiones territoriales o elección de formas de gobierno) y no

cuerpos colegiados para trabajos específicos, designados en el seno de una organización administrativa.”²³

Por otra parte, el desarrollo de la participación ciudadana se desenvuelve en dos planos de acción: el político y el de gestión pública.

El primero considera acciones propiamente políticas relacionadas con la elaboración de las decisiones de interés público y las políticas públicas.

El plano de la gestión pública es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios, implicando además las actividades de apoyo que para ello se requieren. Figuran aquí, las distintas modalidades de intervención de los particulares en el ejercicio de las funciones públicas, “...desde la ejecución privada de éstas -vía gestión por contrato o concesión- hasta el asocio de usuarios, terceros o interesados en la gestión de empresas, servicios o programas públicos.”²⁴

En cuanto a su alcance la participación ciudadana se desarrolla en los niveles consultivo, resolutivo, fiscalizador y ejecutivo, mismos que en la Ley de Participación Ciudadana se anotan como funciones de los Consejos de Ciudadanos, refiriéndose a la consulta, aprobación, supervisión, evaluación y gestión.²⁵

La participación consultiva o asesora se expresa en

sobre actos normativos (para los cuales se aplica el referéndum)”. Norberto Bobbio, Diccionario de política, p. 1280.

²³ Nuria Cunill, Op. cit., p. 65.

²⁴ Ibid., p. 58.

“...la opinión o manifestación de conocimiento que en tanto tales no obligan al sujeto que adopta la decisión ... puede operar en la fase de planificación -sea en el diagnóstico o en la formulación de alternativas- en la fase de definición de políticas públicas o bien con respecto de la implementación de políticas existentes.”²⁶

Esta forma participativa ha sido casi la única existente en el Distrito Federal, ya que el extinto Consejo Consultivo y las juntas de vecinos prácticamente eran órganos de opinión. En este punto, los Consejos de Ciudadanos están facultados para proporcionar opiniones, criterios e información tendientes a mejorar la ejecución de los programas delegacionales.

La participación resolutive interviene en el curso de la actividad pública con un carácter determinante para la administración. El poder de decisión dicta las alternativas relativas a la conducción de organizaciones o a la formulación de políticas. En los Consejos de Ciudadanos este nivel corresponde a la aprobación de los programas operativos anuales delegacionales.

Por su parte, la participación fiscalizadora considera que los ciudadanos intervienen en el control de las alternativas o políticas dirigidas a la corrección o la reorientación de las acciones públicas. Aquí, los consejeros revisan la ejecución de las actividades para el cumplimiento de los programas delegacionales, constatando la prestación de los servicios públicos y la ejecución de las obras, presentando así mismo una evaluación.

²⁵ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, p. 89.

²⁶ Nuria Cunill, Op. Cit., pp. 58-59.

La participación en la ejecución "...supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad o en la prestación de un servicio."²⁷ Los consejeros, en este punto, se remiten al plano de gestión, solicitando la realización de acciones de gobierno, ejecución de obras o prestación de servicios.

Los elementos anotados aportan un panorama de la participación ciudadana en la vida pública moderna, destacándose que los Consejos de Ciudadanos tienen atribuciones limitadas principalmente en un plano de gestión pública, por lo cual se ha planteado ampliar sus facultades, así como la creación de otros mecanismos participativos mas directos como el referendum, el plebiscito o la iniciativa popular. Sin embargo, para el caso que nos ocupa se describe el panorama histórico de la participación en el Distrito Federal que antecede a la creación de los órganos que se estudian.

C. El gobierno para los ciudadanos.

La ciudad de México²⁸ es producto de una serie de circunstancias políticas, administrativas y sociales, que a lo largo de su historia la han conformado con características particulares.

²⁷ Ibid., p. 59.

²⁸ Ciudad de México o Distrito Federal se usan indistíntamente en la presente investigación con base en el artículo 44 constitucional que en sus primeras líneas dice: "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos..." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 168.

El gobierno para los ciudadanos está fundamentado en la doctrina liberal del siglo XVIII, recogida en los capítulos de la Carta Magna referentes a la soberanía nacional y la forma de gobierno, específicamente en el artículo 39, el cual ha permanecido sin cambios desde la Constitución de 1854 hasta la que nos rige actualmente, y que a la letra dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”²⁹

El contenido de este artículo, aunado al 40 y 41³⁰ de la Constitución, señala que el gobierno sustentado por los ciudadanos debe actuar para ellos, basado en el concepto de soberanía, el cual “..es el atributo de la nación de ejercer su suprema potestad de decisión para darse una forma de vida y de gobierno...”³¹

Sin embargo, para el caso particular de la participación ciudadana es necesario determinar la actuación del gobierno en beneficio de los ciudadanos, y el grado en que éstos han participado en correspondencia; para ello, consideramos necesario efectuar un recuento histórico de dicha relación.

En este ámbito, la participación ciudadana ha estado restringida casi exclusivamente a la elección de los representantes populares, por medio de los votos. Cabe destacar que los

²⁹ Ibid., p. 149.

³⁰ Estos artículos tratan “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, Ibid., p. 149-158.

³¹ Leoncio Lara Sáenz,(Comentarista), Derechos del pueblo de México a través de sus constituciones, Artículo 39, p. 89.

habitantes de la ciudad de México han tenido un papel importante en su desarrollo. En el campo social y específicamente el comunitario, la sociedad civil ha mantenido una constante actividad, particularmente en trabajos asistenciales y de caridad.

Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal se ha caracterizado por una serie de circunstancias políticas dependientes directamente de la autoridad del Presidente de la República en turno. Así, regidores, prefectos, subprefectos, procuradores, alcaldes, gobernadores, presidentes, consejales, militares, diputados, magistrados, senadores, etc., han participado en el gobierno y administración de la otrora ciudad de los palacios.³²

Los antecedentes más cercanos a nuestro problema de estudio surgen con la creación de las delegaciones y la eliminación de los municipios en 1928. Estas medidas lograron estabilizar a la ciudad e imposibilitar la reincidencia en la anarquía, aún cuando se canceló a la población la posibilidad de elegir a sus órganos locales de gobierno. En contraparte, apareció el consejo consultivo y los consejos en cada una de las trece delegaciones de entonces.

El consejo consultivo y los consejos delegacionales fueron concebidos con un carácter de auxiliares de la administración pública. En 1942, su actividad se restringió a la presentación de informes referentes a obras y servicios. Su acciones eran controladas por el jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que éste fungía como presidente del consejo. Así mismo las autoridades del Departamento del Distrito Federal eran quienes nombraban a sus integrantes.³³

³² Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pp. 58-66.

³³ Ibidem.

Durante 1970, en un intento por acercar las autoridades a la ciudadanía y acentuar la autonomía funcional se crearon 16 delegaciones como órganos desconcentrados.³⁴ Esta situación se modificó en el año de 1980, cuando se implantó la elección de los organismos vecinales, cuyos titulares tenían el doble carácter de presidentes de juntas de vecinos y de consejeros, pudiendo elegirse de entre ellos al presidente del consejo consultivo de la ciudad; este mecanismo a pesar de ser más representativo se mantuvo alejado de la comunidad, ya que no surgió a iniciativa de la sociedad y no contaba con funciones y atribuciones ejecutivas y decisorias.

“...Las modificaciones de 1971 a 1984 corresponden a reformas administrativas con el fin de racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso facultades y recursos.”³⁵

Estas reformas no motivaron la participación, pues no se tradujeron en satisfactorios de las peticiones ciudadanas, de manera que en 1986 el Presidente de la República convoca a una consulta popular para encontrar nuevas formas participativas que permitan a los ciudadanos canalizar sus demandas, lo cual derivó en las reformas constitucionales de 1987 que crean una asamblea de representación ciudadana con la posibilidad de establecer nuevos medios y mecanismos de gestión y supervisión de la administración pública local. “La asamblea se traduce en la reivindicación de importantes derechos

³⁴ “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.” Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 48.

políticos y ciudadanos.”³⁶ Este órgano aparece como una respuesta a las necesidades de gestoría para encauzar peticiones de solución a los problemas de vivienda, salud, contaminación, prestación de servicios públicos de primera necesidad y, en general, como resultado de los movimientos reivindicativos de la sociedad civil surgidos a raíz de los sismos de 1985 y de la crisis económica.

Sin embargo, las limitadas atribuciones de la asamblea muestran la necesidad de una ampliación de sus facultades y la creación de órganos participativos más directos a la población, mostrándose además la conveniencia de no estar imbuidos de ideologías partidistas y centrándose más en los requerimientos ciudadanos.

Es así que la figura de Consejos de Ciudadanos aparece publicada por primera ocasión el 25 de octubre de 1993 en el Decreto de Reformas y Adiciones al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual el Congreso de la Unión aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que se publica el 26 de julio de 1994, cuyo título sexto define la integración, instalación y funciones de los Consejos de Ciudadanos, y establece además, la participación como derecho y obligación de los ciudadanos del Distrito Federal.

Con estos lineamientos y considerando las diferencias de excepción que distinguen al Distrito Federal, los ciudadanos defensores han demandado el desarrollo de formas de participación y de representación política más cercanas a sus necesidades.

³⁵ Amador Rodríguez Lozano, Op. cit., p. 23.

³⁶ Ibid., p. 46

En México, y específicamente en el Distrito Federal, la participación se ha caracterizado por su apego a la forma de nuestro gobierno determinada con base en los artículos constitucionales referidos.

II EL DISTRITO FEDERAL Y LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS.

A. El Distrito Federal.

Para comprender el problema de investigación se destacan las características del Distrito Federal que influyeron en la creación de los Consejos de Ciudadanos.

Históricamente, el Distrito Federal se origina con la constitución de 1824, la cual lo crea como capital de la república y sede de los poderes republicanos, situación que tras una serie de vicisitudes políticas del siglo pasado y principios de éste logra mantenerse y consolidarse con las particularidades que se mencionan a continuación.

El Distrito Federal tiene características singulares que lo ubican como un “régimen político de excepción,”³⁷ por las siguientes razones:

La ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país, ya que alrededor de ella ha girado la vida económica y política de la nación, conformada en una estructura centralista,³⁸ que aunada al régimen presidencial y a la situación jurídica del sistema federal, ha determinado que el gobierno del Distrito Federal dependa en primera instancia del Presidente de la República y de los Poderes Federales asentados en su

³⁷ José R. Castelazo, Ciudad de México: reforma posible, p. 21.

³⁸ “Centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.” Miguel Acosta Romero, Op. cit., p. 47.

territorio.

El fundamento de este régimen particular está contenido en la Constitución, basamento jurídico y político de nuestro sistema político. De esta forma, las características del Distrito Federal están determinadas en el artículo 122 constitucional³⁹ que en su primer párrafo dice:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta constitución.”⁴⁰

De esta forma el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, controlan el gobierno de la ciudad de México.

Cabe destacar que los órganos locales no cuenta con facultades plenas; así por ejemplo, el Congreso de la Unión es quien expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el Presidente de la República aprueba gran parte de las acciones del Jefe de Gobierno local con quien controla el mando de la fuerza pública; por su parte, la Asamblea Legislativa no tiene la facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; etc.

³⁹ Este artículo fue reformado, destacando el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa, la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, etc. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, pp. 2-15.

Estas características de concentración y centralización del poder han inhibido la acciones de los ciudadanos, pero a su vez han contribuido a demandar y crear mecanismos nuevos de participación ciudadana como en el caso que nos ocupa.

B. Creación de los Consejos de Ciudadanos.

Los Consejos de Ciudadanos son creados a partir de las disposiciones jurídicas contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 26 de julio de 1994, el cual dice:

“Los ciudadanos del Distrito Federal participarán, a través de los Consejos de Ciudadanos que se integren para cada Delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las Delegaciones determinen las leyes y este Estatuto.”⁴¹

Con esta condición jurídica las funciones de los consejeros se traducen en fines consultivos, de supervisión, de gestión y en la aprobación de algunos programas operativos anuales delegacionales, siempre y cuando exista un acuerdo favorable en su pleno.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 116.

⁴¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 26 de julio de 1994, p. 62.

Aunado a las disposiciones contenidas en la legislación aludida anteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de fecha 30 de diciembre de 1994⁴² reitera los procedimientos que rigen la participación de los Consejos de Ciudadanos en su jurisdicción, así como en la elección de los mismos. En el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1995⁴³ se asignan los recursos económicos con que contarán éstos para el cumplimiento de sus funciones y complementariamente en el Código Financiero publicado el 31 de diciembre de 1994⁴⁴ se especifica la manera en que los Consejos realizarán sus registros contables y financieros, así como la elaboración de su proyecto anual de gastos.

Finalmente, las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 3 de junio de 1995⁴⁵ y la Ley de Participación Ciudadana aprobada el 12 de junio del mismo año, excluyeron a los partidos políticos para que postularan candidatos a los cargos de consejeros, motivo por el cual varios asambleístas de la oposición interpusieron una demanda en acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentando que la Ley de Participación Ciudadana, específicamente en la disposición referida, violaba los artículos 41 y 122 de la Carta Magna.

Ante esta controversia, la Corte resolvió por mayoría de 6 votos contra 5 la improcedencia y el sobreseimiento de la demanda⁴⁶, por pertenecer su contenido al campo electoral, lo

⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1994, pp. 82-85.

⁴³ Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1995, 31 de diciembre de 1994, segunda sección, p. 6.

⁴⁴ Código Financiero del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1994, pp. 40-45.

⁴⁵ Reformas y Adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 3 de junio de 1995, p. 5.

⁴⁶ Tesis y ejecutoria P.CXXX/95, Semanario Judicial de la Federación, pp. 84-260.

que de acuerdo al artículo 105 constitucional vigente entonces,⁴⁷ prohibía que la Corte conociera de esa materia.

Cabe destacar que la discusión de la controversia se fundó en la interpretación jurídica de las normas en cuestión, situación muy dividida⁴⁸ que adquirió un matiz político.

Así, los consejeros ciudadanos son elegidos el 12 de noviembre de 1995, con un elevado abstencionismo que cuestionó su legitimidad ya que solamente sufragó alrededor del 20% de los votantes inscritos en las listas nominales de las delegaciones. Sin embargo, estos órganos comenzaron sus funciones el 15 de diciembre del mismo año.

Por otra parte, la creación de los Consejos de Ciudadanos obedeció también a causas administrativas, económicas y de representatividad. Por ello, surgen de la necesidad de legitimar y mejorar la eficacia de las acciones de gobierno con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Estas premisas se pueden explicar a partir de lo que se ha llamado crisis de representatividad del Estado y crisis de eficacia del mismo, las cuales tienen un origen en las demandas democratizantes de los ciudadanos que piden oportunidades y garantías para su participación.

⁴⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía conocer de la materia electoral, pero a partir de las reformas a la Constitución publicadas el 22 de agosto de 1996 se le faculta para conocer de las demandas que presenten los partidos políticos respecto de leyes electorales que contravengan a la Carta Magna. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, pp. 2-15.

⁴⁸ “El Partido Acción Nacional manifestó que la inconstitucionalidad consistía en una interpretación dañada del artículo 122 y 41 constitucionales...” Francisco José Paoli Bolio, Versión estenográfica del debate de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal celebrado el 13 de noviembre de 1995, Revista Textos, p. 26.

La crisis de representatividad se manifiesta en razón de que las instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad aparecen declinadas. Dicho de otro modo:

“A la realidad de una administración pública cada vez mas poderosa se une la de órganos de representación popular debilitados, un control judicial sobre la administración cada vez más mermado, así como una creciente burocratización de los partidos políticos en tanto centros de agrupación de demandas políticas y sociales y como grupos de presión.”⁴⁹

En este sentido, los representantes y los partidos políticos aparecen menguados ante el alto poder discrecional del ejecutivo y la burocracia. Estas instituciones al no cumplir su función de medios por los cuales los ciudadanos canalicen y resuelvan sus demandas dejan de ser representativas originando la búsqueda de nuevos cauces y mecanismos de acción que sí resuelvan o representen efectivamente sus exigencias.

Esta crisis de representatividad se traduce en una crisis política, entendida como la pérdida de credibilidad respecto de las instancias políticas tradicionales, especialmente los partidos políticos, los representantes y el propio Estado para encauzar y agregar las demandas que se plantean al sistema político, así como la deficiente capacidad de gestión de la administración burocrática y centralizada para satisfacerlas.

“...uno de los fenómenos mas característicos de esta época lo constituye el debilitamiento de los lazos de identidad del electorado con los partidos políticos tradicionales, lo que se expresa, entre otras cosas, en un creciente

abstencionismo, así como en el respaldo a figuras cuya principal característica es precisamente su distancia de los partidos tradicionales.”⁵⁰

Surgen así movimientos a nivel de la sociedad civil que tratan de reivindicar sus intereses al margen de las estructuras estatales y partidistas, como ha sido el caso del creciente auge de las organizaciones civiles⁵¹ y las organizaciones no gubernamentales, (ONG´S).⁵²

De esta forma, la crisis de representatividad pone de manifiesto la necesidad de democratizar al sistema político y la burocracia, por lo que, se enfatiza la búsqueda de una mayor capacidad operativa de los órganos representativos, una intervención de intereses individuales y colectivos en la administración por medio de la participación, así como una reorganización de los aparatos administrativos para introducir principios democráticos en sus estructuras jerárquicas y funcionales. Los Consejos de Ciudadanos aparecen como un medio de apertura democrática al sistema de la administración pública.

⁴⁹ Nuria Cunnill, *Op. cit.*, p. 10-11.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁵¹ “Las organizaciones civiles son instituciones que se definen con independencia del gobierno, son agentes privados con fines públicos, ocupan cada vez más los espacios no cubiertos por las instituciones gubernamentales en temas tan amplios como la participación de la sociedad en la definición del tipo de país al que se aspira. Se preocupan de manera especial por el combate a la pobreza en todos los órdenes, y el diseño de propuestas para el desarrollo, la democratización del Estado, la defensa de los derechos humanos, hasta la particularidad de los trabajos asistenciales de protección a los sectores marginados en áreas y regiones específicas, así como a la atención de personas con algún tipo de déficit a través de la caridad y la filantropía sin fines de lucro...” “Articulación de las organizaciones de la sociedad civil en las funciones públicas”, Boletín Espacios de reflexión, pp. 3-5.

⁵² “Por muchos años, bajo la forma de asociaciones civiles o de instituciones de asistencia privada, se habrían desarrollado en nuestro medio, silenciosamente, las ONG´S...Unas eran grupos de autoayuda, otras filantrópicas. Las más se dedicaban a encontrar una solución a las necesidades sociales que padecían los individuos, poblaciones o regiones, mientras otras abanderaban la causa de los derechos humanos. De golpe, este año han ocupado la escena y se han robado los reflectores. Primero en Chiapas, y ahora como asociaciones vigilantes y observadoras del proceso electoral. La repentina politización de las ONG´S, sus vínculos explícitos o disfrazados con partidos políticos que están involucrados en la competencia electoral, el hecho de que tomen parte en el proceso electoral ONG´S que son Organizaciones Partidarias (que no son ONP´S), plantea

“El perfil del Estado a través de su gobierno ha de desembocar en la democratización de la administración pública. Esto significa que la participación de la ciudadanía debe realizarse en cuanto de una vigorosa vida pública y de una convivencia rica en opciones y responsabilidades tanto individuales como colectivas.”⁵³

Por lo consiguiente, los mecanismos participativos pueden representar la alternativa para la construcción de consensos que democratizen al sistema político, además de que, al intervenir en la administración pública contengan la discrecionalidad de la burocracia.

Por otra parte, la crisis de eficacia emergida por la incapacidad de los recursos del Estado para responder a las demandas de gestión pública económicas necesariamente conduce a que éste asuma un nuevo papel, pues:

“...el Estado contemporáneo toma conciencia de que la revitalización de la vida pública significa que él no puede ya hacer todo ni siquiera intentarlo. Es un Estado que reconoce que sus capacidades son finitas no infinitas y que sus recursos siempre serán escasos frente a los compromisos sociales.”⁵⁴

problemas y ha desencadenado polémicas.” Luis F. Aguilar, Sociedad civil. Organizaciones no gubernamentales. Transición a la democracia, pp. 12-13.

⁵³ Ricardo Uvalle Berrones, “El nuevo papel del servicio público”, Revista Enlace, marzo-abril 1995, No. 36, p. 8.

⁵⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica”, Revista Control Gubernamental, año III No. 7, julio-diciembre 1995, p. 4.

De esta forma, el Estado benefactor y las políticas intervencionistas no tiene cabida en los tiempos actuales.

Como respuesta y crítica a este Estado, la participación se orienta como “..una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental.”⁵⁵

Por ello, la crisis de eficacia traducida en una crisis económica, plantea la necesidad del redimensionamiento del Estado, que reemplace al paternalismo y devuelva a la esfera privada las funciones que le correspondan, con énfasis en la atracción de inversiones privadas, dentro de un proceso de globalización, de internacionalización de los mercados financieros, de intercambios informativos, tecnológicos, financieros y comerciales, tal como podemos notar en la siguiente reflexión:

“Si universalmente las tendencias favorecen a las economías de libre mercado es claro, pues, que el Estado interventor no es funcional para los procesos de mercado abiertos y competitivos. Para esta situación, el perfil que las sociedades modernas requieren es el de un Estado con carácter promotor...El Estado promotor tiene como misión coordinar, regular, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas.”⁵⁶

Abundando:

⁵⁵ Nuria Cunnil, Op.cit., p. 30.

“...el Estado promotor no renuncia a la búsqueda y el logro del bienestar social. Por el contrario, para conseguirlo no emprende acciones burocratizadas y en cambio sí alienta la participación comunitaria.”⁵⁷

Ante el contexto expuesto podemos considerar que los Consejos de Ciudadanos surgen como una forma de participación que demanda oportunidades de expresión y acción ante una crisis de representatividad y de eficacia del Estado benefactor, cuya finalidad es lograr que el Estado evolucione de un esquema vertical centralizado a uno promotor, regulador, desconcentrante y descentralizante. “...la sociedad civil toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis y se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado.”⁵⁸ Por ello, dentro de la reforma del Estado, se resalta la necesidad de rearticular las relaciones de éste con la sociedad

Los ciudadanos buscan instancias que les garanticen sus derechos y libertades para expresar y canalizar sus preferencias, y son los Consejos de Ciudadanos como fuente democratizadora, quienes pueden aportar un panorama de legitimidad y de estabilidad para el manejo de la crisis, y también contribuir para disminuir las desigualdades sociales, de manera que se fortalezca la sociedad civil y se socialice la política con el objetivo del bienestar común, que al cabo es el fin de la administración pública.

III ACTUACIÓN DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS.

⁵⁶ Ricardo Uvalle Berrones, “La administración pública como ciencia social tecnológica”, *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, No. 2, segundo semestre 1994, p. 299.

⁵⁷ Ricardo Uvalle Berrones, “El papel del...”, p. 53.

A. Actuación en torno a sus funciones.

Después de analizar los fundamentos de la participación ciudadana y las causas de su creación, es necesario revisar si los Consejos de Ciudadanos han cumplido con las expectativas que ofrecieron a la sociedad, y la medida en que han asumido las atribuciones y funciones que las leyes les confirieron para tal fin.

Los Consejos de Ciudadanos de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, tienen las funciones⁵⁹ de:

1. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, exclusivamente en las materias de: a) seguridad pública, b) servicio de limpia, c) agua potable, d) protección civil, e) atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, f) parques y jardines, g) alumbrado público, h) pavimentación y bacheo, i) recreación, deporte y esparcimiento, j) construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y k) mercados.
2. Recibir informes o quejas que los habitantes de la delegación emiten acerca del comportamiento de los servidores públicos, pudiendo además solicitar al delegado la presencia de éstos para plantearles el contenido de los reclamos.
3. Presentar denuncias y darles seguimiento.

⁵⁸ Ricardo Uvalle Berrones, "La calidad de la administración pública moderna," Revista Estudios Políticos, No. 2, enero-marzo 1994, p.103.

4. Gestionar peticiones de servicios públicos y formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de los mismos.
5. Opinar respecto al informe anual de la actividades del delegado.
6. Solicitar, por conducto del delegado, la presencia de funcionarios para conocer la información existente acerca del desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes a su ámbito de competencia.
7. Participar en el programa delegacional en materia de uso de suelo apegados a los términos que determinen las leyes correspondientes.
8. Reconocer la labor destacada de servidores públicos o ciudadanos en sus actividades en beneficio de la delegación.

Cabe destacar que la mayor parte de las actividades de los consejeros en cuanto a su alcance, se han concentrado en la gestión⁶⁰ de los servicios y obras públicas y en la supervisión de su correcta aplicación, quedando relegadas sus acciones resolutivas.

Por otra parte, las opiniones de los consejeros han estado divididas, principalmente por las influencias partidistas, lo cual ha sido reconocido por algunos de ellos.⁶¹ Esta

⁵⁹ Síntesis del autor de la presente investigación. Estatuto de Gobierno..., pp. 13-15.

⁶⁰ "El término "gestión" implica que los ciudadanos tiene la legitimidad, otorgada por la Constitución y la ley orgánica, para actuar organizadamente en todos aquellos actos que tiendan a la defensa de sus derechos y al beneficio del interés colectivo". Amador Rodríguez Lozano, Op. cit., p. 50.

situación ha fraccionado a los Consejos, de manera que han surgido subgrupos de consejeros, denominándose independientes, mixtos, oficialistas, etc., lo que ha redundado en perjuicio de la ciudadanía pues no actúan en razón del interés común.

Ahora bien, entre las principales demandas que los ciudadanos han planteado a los consejeros de todas las delegaciones destaca el reclamo dirigido a la prestación de un servicio eficiente y profesional de seguridad pública debido al alto índice delictivo registrado durante 1995 y 1996 en la ciudad.

Los capitalinos han solicitado a través de sus consejeros un servicio que brinde protección a sus bienes y que garantice su integridad física. Tal es el caso de la delegación Benito Juárez donde los consejeros han exhortado a las autoridades delegacionales para que continúe el programa de vigilancia que permitió que la delincuencia disminuyera en un 40%;⁶² en las delegaciones Coyoacán, Alvaro Obregón y Miguel Hidalgo,⁶³ se ha demandado además la dotación de operativos de atención similares a los aplicados en la delegación Benito Juárez; otro ejemplo es Iztapalapa cuya petición de 600 policías adicionales y un código de ética⁶⁴ se ha encauzado a través de los consejeros ciudadanos.

Los consejeros han demandado también aclarar la autorización de predios y construcciones irregulares, como es el caso de la delegación Alvaro Obregón,⁶⁵ o el cierre

⁶¹ Miriam Posada y Gustavo Castillo, "Aceptan 24 consejeros ser auditados", Periódico La Jornada, p. 20.

⁶² Arturo Sánchez, "Piden en Benito Juárez vigilancia permanente", Periódico Reforma, p. 2B.

⁶³ "Se ampliará vigilancia de la auxiliar a 3 delegaciones: Garay", Periódico Uno más Uno, p. 11.

⁶⁴ Gerardo Jiménez, "Demandan en Iztapalapa 600 policías adicionales", Periódico Reforma, p. 2B.

⁶⁵ "Permiten autoridades y líderes los predios irregulares; consejero", Periódico La Jornada, p. 48.

de los giros negros en la Cuauhtémoc, lo que motivó que empresarios y trabajadores de esta rama pidieran la renuncia del consejero Villamar;⁶⁶ también en esta última delegación se plantearon los problemas del ambulante y la prostitución.⁶⁷

Otra de las principales demandas que los ciudadanos han canalizado a través de los consejeros son las quejas acerca del comportamiento observado por los servidores públicos adscritos a las delegaciones y de los propios delegados. Así, en la delegación Cuauhtémoc se cuestionó el desempeño del exdelegado destituido Jesús Dávila Narro⁶⁸, situación que permitió a varios consejeros pedir la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos sin restricciones, y demandar que el Departamento del Distrito Federal sea quien pague los adeudos de su gestión que por 60 millones de pesos tiene la delegación sin afectar su programa operativo anual.⁶⁹

También se han solicitado las destituciones de los delegados de Cuajimalpa y Coyoacán. En esta última han coincidido no sólo todos los consejeros, sino varios líderes de colonos y militantes de los principales partidos políticos;⁷⁰ por otra parte, en Xochimilco los consejeros adujeron que el informe del delegado contenía datos falsos.⁷¹

La elaboración y aprobación de los programas operativos anuales por parte de las autoridades delegacionales y los consejeros, ha sido también motivo de gran controversia,

⁶⁶ "Plan de 15 puntos para acabar con los negocios fuera de reglamento", Periódico La Jornada, p. 50.

⁶⁷ Cecilia González, "Hay en la Cuauhtémoc 5 mil giros irregulares", Periódico Reforma, p. 2B.

⁶⁸ Mirian Posada García, "Aplicar sin restricción la ley, piden consejeros", Periódico La jornada, p. 45.

⁶⁹ Pascual Salanueva Camargo, "Debe pagar el DDF las deudas que dejó Jesús Dávila Narro", Periódico La Jornada, p. 19.

⁷⁰ Arturo Hidalgo, "Exigen renuncie Vázquez Vigil", Periódico Reforma, p. 2B.

⁷¹ "Hay datos falsos en el informe del delegado: consejeros", Periódico La Jornada, p. 43.

especialmente en lo referente a gastos innecesarios; tal es el caso de la delegación Cuauhtémoc donde se están destinando recursos al sostenimiento de un centro de desarrollo infantil cuando éste ya no existe,⁷² además de la presupuestación de 4 mil pesos por árbol a plantar, cuando el Presidente del Movimiento Ecologista Mexicano, Alfonso Ciprés ha demostrado que tales gastos no ascenderían a 70 pesos.⁷³

En este punto coincidimos con las apreciaciones que Amador Rodríguez Lozano emite en torno al Distrito Federal:

“En la actualidad encontramos que se dan casos en los cuales las autoridades administrativas, por no valorar en su exacta dimensión, el contexto social y económico y por no tomar en cuenta la opinión comunitaria, adopta políticas que lejos de resolver los problemas comunitarios, representan gastos superfluos que ocasionan malestares a las mismas.”⁷⁴

De esta forma los consejeros con su facultad decisoria al aprobar los programas operativos anuales dejan entrever un desconocimiento de la problemática real de las demandas o un interés ajeno al comunitario.

Los ejemplos anteriormente expuestos permiten conocer la actividad de los consejeros ciudadanos, sin embargo, la información presentada no facilita por ella misma, determinar su actuación; por ello, se analizan los datos de varias encuestas aplicadas a ciudadanos

⁷² Cynthia Rodríguez, “Aprueban en POA obras fantasma”, Periódico Reforma, p. 3.

⁷³ Arturo Hidalgo, “Gastará la Cuauhtémoc 4 mil pesos por árbol”, Periódico Reforma, p. 4B.

del Distrito Federal, una de ellas realizada por el autor de esta investigación utilizando la metodología propuesta por Felipe Pardinás en su libro de metodología y técnicas de investigación y las otras realizadas por investigadores del periódico “El Heraldo de México”.

B. Encuestas.

La primera encuesta⁷⁵ (Anexo 1, Gráficos 1 y 2) realizada por investigadores del periódico El “Heraldo de México”, aplicada a los ciudadanos en octubre de 1995, cuando los candidatos a consejeros ciudadanos realizaban su campaña proselitista, nos muestra que el 61% de los entrevistados no conocían a los aspirantes a estos cargos, y el 73% ignoraban sus propuestas de campaña.

La segunda encuesta⁷⁶ (Anexo 2, gráfico 3) realizada por la misma casa editora en noviembre de 1995, después de la elección de los consejeros, nos muestra que el 80% de los entrevistados no conocían al consejero electo de su área vecinal, ni cuáles eran sus propuestas.

La tercer encuesta (Anexo 3, gráfico 4) realizada por el periódico aludido,⁷⁷ aplicada a poco más de un mes de que los consejeros iniciaran sus actividades, nos muestra que del

⁷⁴ Amador Rodríguez Lozano, *Op. Cit.*, p. 51.

⁷⁵ “Más del 50% de los entrevistados desconoce quién es su consejero”, Periódico El Heraldo de México, p. 4A.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Martha Pineda, et. al., “Nada han hecho los consejeros, afirman 9 de cada 10 ciudadanos” Periódico El Heraldo de México, 12 de febrero de 1996, p. 4A.

total de los ciudadanos entrevistados el 51% pensaba que los consejeros no traerían ni beneficios ni perjuicios, contra un 30 % que pensaba que traerían perjuicios y un 19% que si traerían beneficios.

Considerando que los sondeos anteriores fueron realizados en un lapso de tiempo relativamente corto con respecto a la toma de posesión de los consejeros delegacionales, los resultados pudieran aparecer como prematuros para una evaluación; sin embargo, la información ha sido reforzada con una encuesta realizada por el autor de esta investigación (Anexo 4, gráficas 5,6,7 y 8) durante los primeros días de mayo, es decir, a seis meses de ejercicio de los Consejos, encaminada a observar la comunicación y el grado de conocimiento que de los consejeros ciudadanos y sus funciones existe en la población, resultando que:

El 81% del total de los entrevistados no conoce a los consejeros, el 62% no sabe que funciones realizan, el 91% no ha mantenido comunicación con ellos, y el 49% tiene una mala opinión de ellos contra solamente 11% que consideran lo contrario.

La información plasmada en las encuestas muestra que los Consejos de Ciudadanos, no han mantenido suficiente contacto con la ciudadanía, la cual en su mayoría no sabe que funciones realizan y por lo tanto tienen mala opinión de ellos.

Así mismo, se determina que la actuación de este órgano representativo, a pesar de la realización de una serie de actividades de gestoría ante la demanda de servicios y obras públicas, no ha respondido cabalmente con las expectativas para las que fue creado.

CONCLUSIONES

1. La actuación de los consejeros ciudadanos delegacionales ha dejado hasta el momento espacios vacíos y demandas insatisfechas, ya que no mantienen contacto permanente con los ciudadanos adscritos a sus respectivas áreas vecinales, tal como se aprecia en los resultados de las encuestas realizadas. Así mismo, han estado influenciados por intereses partidistas en perjuicio de sus atribuciones expresadas en los ordenamientos respectivos.

2. Por otra parte, su actuación ha sido evaluada por la gestión de los servicios y obras públicas otorgadas por las delegaciones, por lo cual, el problema de la seguridad pública ha influido negativamente en la opinión de los ciudadanos.

3. La opinión que los ciudadanos tienen de los consejeros, tanto al inicio de sus gestiones como en la actualidad, sigue siendo negativa, debido en gran parte a la falta de comunicación de éstos con los habitantes y a la escasa difusión pública de sus actividades, además de que son considerados como parte de un gobierno con poca credibilidad y legitimidad en sus acciones. Además de que los casos de corrupción de los servidores públicos de las delegaciones han dañado la imagen de las autoridades del Distrito Federal y por consiguiente de los consejeros delegacionales.

4. La importancia de los Consejos de Ciudadanos como mecanismo participativo, radica en el fortalecimiento que ellos pueden otorgar a la administración pública local,

contribuyendo a que ésta recobre su carácter público al tener un contacto con la ciudadanía y con los problemas de interés social que les afectan.

5. Ante la pérdida de legitimidad del Estado por el desempeño ineficaz de la administración pública y la aplicación de políticas económicas transformadas en crisis, así como los anhelos de democracia política insatisfechos, éste debe apoyarse en mecanismos y fórmulas democratizantes tales como los Consejos que permitan a los ciudadanos tener más oportunidades para manifestarse y participar en las acciones del gobierno, con el fin de coadyuvar en el logro de un desempeño político, administrativo y económico eficiente.

6. La concesión de espacios participativos a la ciudadanía, al igual que las oportunidades a la oposición para participar en el poder y la competencia política, legitiman las acciones de gobierno con un sentido de corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades, lo que puede traducirse en una administración pública moderna, eficiente, honesta y responsable.

7. De la actuación de los consejeros dependerá el impulso o rechazo a otras instancias de gobierno o formas participativas, ya que si son deficientes estas figuras, se puede argumentar que los ciudadanos no cuentan con medios de comunicación y participación directos en la administración pública, lo que legitimaría las demandas de crear otros mecanismos que si respondieran a las expectativas de los ciudadanos, tal como ha sido el constante intento de la oposición de transformar al Distrito Federal en el Estado 32.

8. Los Consejos de Ciudadanos pueden convertirse en un mecanismo que coadyuve para que la administración pública se reoriente hacia los principios que buscan la conservación de la sociedad privilegiando el interés social de bienestar común; sin embargo, su eficacia real depende directamente de la participación ciudadana, por ello, el interés de los habitantes del Distrito Federal debe ser motivado e impulsado mediante la concurrencia de todos los sectores de la sociedad, el gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación masiva y el impulso de una cultura cívica basada en los valores y virtudes públicas que alienten su interés en los asuntos públicos.

ANEXO 1

Gráfico 1.

Pregunta: ¿Conoce a los candidatos a consejeros?
61% No. 39% Si.

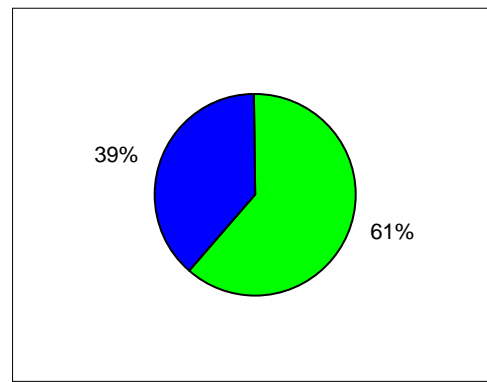
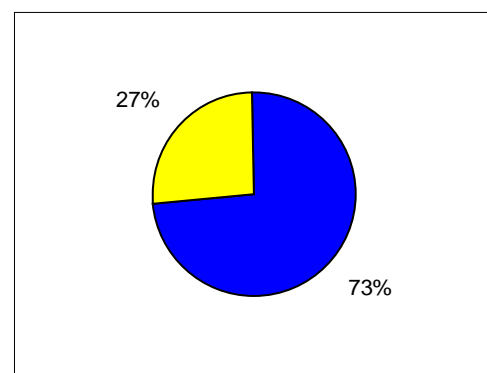


Gráfico 2.

Pregunta: ¿Conoce las propuestas de campaña de los candidatos a consejeros?
73% No. 27% Si.

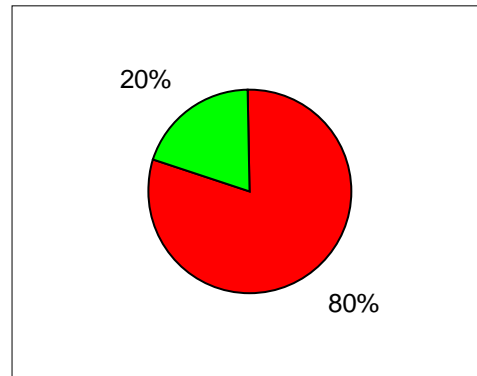


Fuente: Encuesta realizada por la coordinación de investigadores del periódico El Heraldo de México en octubre de 1995.

ANEXO 2

Gráfico 3.

Pregunta: ¿Conoce al consejero electo de su área vecinal?
80% No. 20% Si.

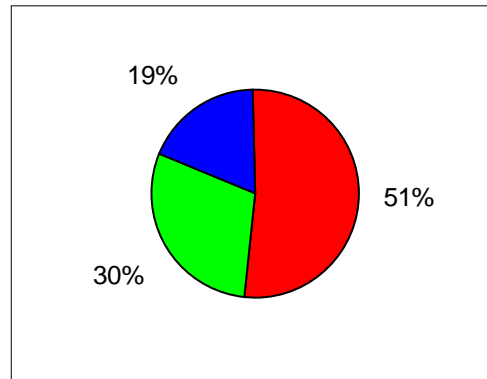


Fuente: Encuesta realizada por la coordinación de investigadores del periódico El Heraldo de México en noviembre de 1995.

ANEXO 3

Gráfico 4.

Pregunta: ¿La acción de los consejeros ciudadanos traerá beneficios o perjuicios?
51% Ni beneficios ni perjuicios. 30% Perjuicios. 19% Beneficios.



Fuente: Encuesta realizada por investigadores del periódico El Heraldo de México, publicada el 12 de febrero de 1996.

ANEXO 4

Gráfico 5.

Pregunta: ¿Conoce al consejero ciudadano de su área vecinal?
81% No. 19% Si.

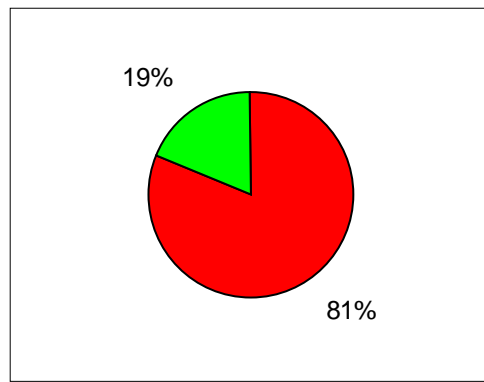


Gráfico 6.

Pregunta: ¿Sabe qué funciones realizan los consejeros ciudadanos de su área vecinal?
62% No. 34% Si. 4% No contesto.

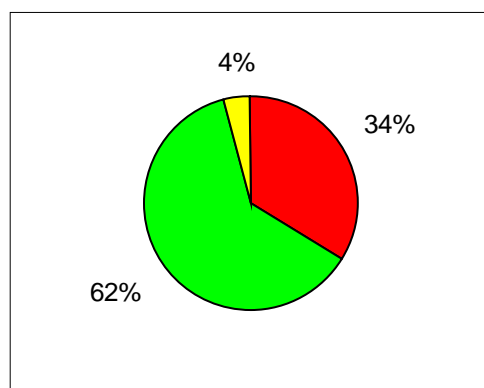


Gráfico 7.

Pregunta: ¿Tiene usted comunicación con el consejero ciudadano de su área vecinal?
91% No. 9% Si.

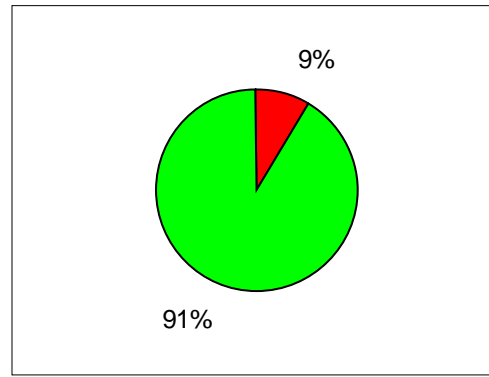
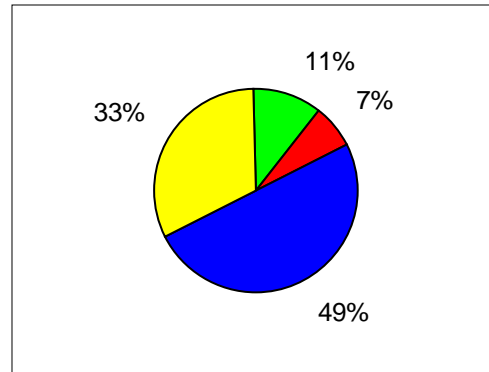


Gráfico 8.

Pregunta: ¿Qué opinión tiene usted de los consejeros ciudadanos delegacionales?
11% Buena. 7% Regular. 49% Mala. 33% No sabe.



Fuente: Encuesta realizada por el autor de la presente investigación la primera semana de mayo de 1996.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1993.

Aguilar, Luis F., et. al., Sociedad civil. Organizaciones no gubernamentales. Transición a la democracia, México, Editorial Porrúa, 1994.

Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, Editorial Siglo XXI, 1987.

Camps, Victoria, Virtudes públicas, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1990.

Castelazo, José, Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Cunill, Nuria, Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

Dahl, Robert A., La poliarquía, participación y oposición, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.

Florence, Elliot, Diccionario de política, Barcelona, Editorial Labor, 1970.

Lara Sáenz Leoncio, et. al., (Comentaristas), Derechos del pueblo de México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados, 1993. Tomo VI.

Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral, 1995.

Pantoja Morán, David, La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

Pardinas, Felipe, Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales, México, Editorial Siglo XXI, 1977.

Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

Rabasa Gamboa, Emilio, De súbditos a ciudadanos, sentido y razón de la participación política, México, Editorial Miguel Angel Porrúa, UNAM, 1994.

Weber, Max, Economía y sociedad, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1983.

DOCUMENTOS Y REVISTAS.

“Articulación de las organizaciones de la sociedad civil en las funciones públicas”, Boletín Espacios de Reflexión, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, 28 de marzo de 1996, pp. 3-5.

Bonnin, C. J. B., "Principios de administración", Revista Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. pp. 81-102.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados, 1995.

"Código Financiero del Distrito Federal", Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, segunda sección, pp. 21-128.

"Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, pp. 2-15.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, pp. 46-65.

"Ley de Participación Ciudadana", Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1995, cuarta sección, p. 89-102.

"Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal", Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994, pp. 48-95.

"Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1995", Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, segunda sección, pp. 4-11.

“Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 1995, p. 3.

Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia,” Revista Textos, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, julio de 1992, No. 1, Vol. 1, pp. 11-55.

Salcedo Aquino, Roberto, “Ciudad de México: administración de la metrópoli”, Revista Textos, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, julio de 1992, No. 1, Vol. 1. pp. 1-10.

"Tesis P.CXXIX/95", Semanario Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, marzo de 1996, Novena época, Tomo III, pp. 84-262.

"Tesis y ejecutoria P.CXXX/95, Semanario Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, marzo de 1996, Novena época, Tomo III, pp. 84-262.

Uvalle Berrones Ricardo, “La administración pública como ciencia social tecnológica,” Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, segundo semestre de 1994, Vol. 3, No. 2, pp. 293-309.

Uvalle Berrones, Ricardo, “La calidad de la administración pública moderna”, Revista Estudios políticos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero-marzo de 1994, No. 2. pp. 101-115.

Uvalle Berrones, Ricardo, "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", Revista Control Gubernamental, México, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, julio-diciembre 1995, No. 7, pp. 1-33.

Uvalle Berrones, Ricardo, "El nuevo papel del servicio público", Revista Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, marzo-abril 1995, No. 36, pp. 8-13.

Uvalle Berones Ricardo, "El papel del Estado en los procesos actuales", Revista Gobiernos, México, Secretaría de Gobernación, agosto-septiembre de 1994, pp. 53-60.

"Versión estenográfica del debate de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal celebrado el 13 de noviembre de 1995", Revista Textos, México, Editorial Cambio XXI, diciembre de 1995, Número 42, Volumen 7, pp. 3-48.

NOTAS PERIODISTICAS.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "Preservar la Constitución", Periódico Excélsior, México, domingo 10 de marzo de 1996, pp. 1, 10 y 12.

"Exhortó Garay a milpantenses a ejercer la denuncia de delitos," Periódico La Jornada, México, sábado 24 de febrero de 1996, p. 48.

González Cecilia, "Hay en la Cuauhtémoc 5 mil giros irregulares", Periódico Reforma, México, miércoles 24 de abril de 1996, p. 3B.

"Hay datos falsos en el informe del delegado: consejeros", Periódico La Jornada, México, viernes 23 de febrero de 1996, p. 43.

Hidalgo, Jorge Arturo, "Exigen renuncie Vázquez Vigil", Periódico Reforma, México, miércoles 14 de febrero de 1996, p. 2B

Hidalgo, Jorge Arturo, "Gastará la Cuauhtémoc 4 mil pesos por árbol", Periódico Reforma, México, viernes 19 de abril de 1996, p. 4B.

"Inseguridad, entre los grandes males de la Gustavo A. Madero", Periódico La Jornada, México, viernes 15 de marzo de 1996, p. 43.

Jiménez, Gerardo, "Demandan en Iztapalapa 600 policías adicionales" Periódico Reforma, México, lunes 22 de abril de 1996, p. 1B.

"Permiten autoridades y líderes los predios irregulares: consejero", Periódico La Jornada, México, lunes 29 de abril de 1996, p. 48.

Pineda, Martha, et. al., "Nada han hecho los consejeros, afirman 9 de cada 10 ciudadanos", Periódico El Heraldo de México, México, domingo 11 de febrero de 1996, pp. 1, 10.

“Plan de 15 puntos para acabar con los negocios fuera de reglamento”, Periódico La Jornada, México, miércoles 27 de marzo de 1996, p. 50.

Posada García, Miriam, “Aceptan 24 consejeros ciudadanos ser auditados”, Periódico La Jornada, México, martes 20 de febrero de 1992, p. 42.

Posada García, Miriam, “Aplicar sin restricción la ley, piden consejeros”, Periódico La Jornada, México, domingo 18 de febrero de 1996, p. 45.

Rodríguez Cynthia, “Aprueban en POA obras fantasmas,” Periódico Reforma, México, domingo 28 de abril de 1996, p. 1B.

Salanueva Camargo, Pascual, “Debe pagar el DDF las deudas que dejó Jesús Dávila Narro”, Periódico La Jornada, México, jueves 4 de abril de 1996, p. 19.

Salanueva Camargo, Pascual, “Impugnan el pago de adeudos que dejó Dávila en Cuauhtémoc”, Periódico La Jornada, México, miércoles 10 de abril de 1996, p. 41.

Sánchez, Arturo, “Piden en Benito Juárez vigilancia permanente” Periódico Reforma, México, sábado 13 de abril de 1996, p. 2B.

“Se ampliará vigilancia de la auxiliar a 3 delegaciones: Garay”, Periódico Uno más Uno, México, jueves 2 de mayo de 1996, p.