



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

**“LOS COMITÉS VECINALES EN LA DELEGACIÓN
ÁLVARO OBREGÓN: FACTORES INTERNOS,
EXTERNOS E INHERENTES QUE CONDICIONARON
SU COMPORTAMIENTO”.**

**TRABAJO RECEPCIONAL
SEMINARIO DE ACTUALIZACIÓN TEÓRICO
METODOLÓGICA EN TRABAJO SOCIAL**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL**

**PRESENTA:
ADELAIDO CRUZ DÁVILA**

**DIRECTOR DE TRABAJO:
MAESTRO EÍ EVANGELISTA MARTÍNEZ**



MÉXICO, D.F.

2005

m343195



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ADELARDO CRUZ

DARUHA

FECHA: 13 ABRIL 2005

FIRMA: 

A todas aquellas personas, que de una u otra forma estuvieron, han estado y estarán en mi andar, mostrándome lo mejor de sí, guiándome en cada obstáculo, apoyando mis ideas y enseñando que el respeto a terceros son premisas fundamentales para alcanzar mis objetivos sean personales o profesionales; a todos con mucho cariño.....gracias.

Es claro que todas las condiciones de la libertad han cambiado; la misma palabra libertad no tiene igual significado entre los antiguos y entre los modernos [...] Siempre será útil estudiar a los antiguos, como pueril y peligroso imitarlos.

E. LABOULAYE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.	
DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA	
1.1 Democracia	8
1.2 Ciudadanía	15
CAPITULO II.	
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
2.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y CIUDADANA	18
2.1.1 Participación	18
2.1.2 Participación ciudadana	20
2.1.3 Participación política	22
2.1.4 Participación social	23
2.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	24
2.3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL 1928-1998	26
2.3.1 Consejo Consultivo de la Ciudad de México	26
2.3.2 Consejos Consultivos Delegacionales	27
2.3.3 Juntas de Vecinos	28
2.3.4 Asociaciones de residentes	30
2.3.5 Consejos Ciudadanos	32
CAPITULO III.	
LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1998 EN EL DISTRITO FEDERAL Y COMITÉS VECINALES	
3.1 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	34
3.2 INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	36
3.2.1 Plebiscito	36
3.2.2 Referéndum	37
3.2.3 Iniciativa popular	38
3.2.4 Consulta vecinal	38
3.2.5 Colaboración vecinal	38
3.2.6 Unidades de quejas y denuncias	39
3.2.7 Difusión pública	39
3.2.8 Audiencia pública	39
3.2.9 Recorridos del jefe delegacional	39

3.3 LOS COMITÉS VECINALES COMO INSTRUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	40
---	----

CAPITULO IV

LOS COMITÉS VECINALES EN LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN

4.1 COMPORTAMIENTO DE LOS COMITÉS VECINALES EN LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN	44
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
FUENTES DE CONSULTA	65

INTRODUCCIÓN

Las investigaciones se originan a través de ideas, las ideas constituyen el primer acercamiento a la realidad que habrá de investigarse.¹ Este ensayo constituye esa idea que ha de traducirse en materia prima para hacer inferencias comprobadas de lo que está sucediendo con las diversas formas que los gobernantes proponen para que de manera organizada y participativa se solucionen los problemas que nos aquejan en la ciudad de México.

Si el cometido de la profesión de trabajo social es dar o encontrar nuevos mecanismos que soporten los procesos sociales cambiantes, busquemos los elementos que nos ayuden a percibir porqué la participación ciudadana es, desde mi propia experiencia, un cúmulo de leyes sin una aplicación real.

¿Por qué se decidió abordar este tema y ubicarlo específicamente en la Delegación Álvaro Obregón? La respuesta es muy sencilla: respecto al Distrito Federal representa la quinta delegación en términos de superficie y la tercera en cuanto a densidad poblacional, con un total de 687.020 habitantes². En su territorio confluyen habitantes de 351 colonias y unidades habitacionales, mismas que están agrupadas en 160 unidades territoriales y en donde debieron haberse elegido el mismo número de comités vecinales, de acuerdo al catálogo de unidades territoriales elaborado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para la elección de comités vecinales de 1999.

Esta delegación, a lo largo de varios años, ha sido la generadora de la experiencia obtenida respecto a la participación ciudadana, misma que ha permitido valorar las características de las tres últimas formas de elección de representantes vecinales, las que han motivado la necesidad de escribir respecto a este último proceso, a efectos de corroborar la falta de un conocimiento objetivo de los factores que intervienen y hacen que la representación vecinal se traduzca en un mecanismo de participación legitimado, pero hasta cierto punto inoperante.

¹ Hernández, Sampieri, et al. *Metodología de la Investigación*, México, Ed. Mc Graw Hill, 1991. p. 2

² Población total por municipio, según grandes grupos de edad, 2000. www.inegi.gob.mx

La pretensión básica de un conjunto de proposiciones elaboradas, está encaminada a encontrar los factores que desempeñaron una actuación en el desarrollo de los comités vecinales electos en 1999 y que después de cinco años de fungir como representantes de sus Unidades Territoriales aun siguen teniendo esa figura.

Este ensayo pretende ser un documento que recoja elementos tangibles y observables para favorecer la instrumentación y el fortalecimiento de la participación ciudadana, representada en la nueva Ley de participación ciudadana, toda vez que ha sido aprobada y publicada para su ejecución y renovación en unos meses más (elección de comité ciudadano programado para abril del 2005).

Se trata de rescatar las vivencias de los actuales comités vecinales en su organización y desempeño, y, con ello, reactivar la iniciativa ciudadana, moldeando a su favor las formas jurídicas creadas, no para proteger y defender a los ciudadanos y sus derechos, sino para controlarlos, defendiendo privilegios de grupos asociados con el poder político y económico.

Los planteamientos han sido establecidos con la mayor objetividad posible, toda vez que pudieran tener alguna carga de valor por mi experiencia a lo largo de varios años (desde 1989 en que comencé a trabajar en grupos organizados y actualmente como integrante de un comité vecinal desde 1999), sin dejar de asumir que milito en un equipo político denominado Frente Amplio de Acción Popular (FRAAP A.C.) que forma parte del gobierno de la Delegación Cuajimalpa de Morelos y tiene representación política, social y administrativa en la delegación Álvaro Obregón, que a la fecha me desempeño como presidente de un comité de base, consejero y secretario de planeación política del Comité Ejecutivo del PRD en la Delegación Álvaro Obregón (2002-2005), quien ha impulsado reformas a la Ley de participación ciudadana.

Mi experiencia en el ejercicio de la participación ciudadana y del uso de sus mecanismos utilizados en la ciudad de México para su organización y

funcionamiento, ha sido a lo largo de las tres últimas leyes, mismas que la fomentaron y la regularon en sus disposiciones aplicables, hasta llegar a la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1998 que dio origen a los 160 Comités Vecinales por Unidad Territorial en la delegación Álvaro Obregón. Así, en este ensayo nos acercaremos a los factores internos, externos y propios o inherentes que determinaron su comportamiento.

Factores internos.

Determinados por la dinámica que se vive en los grupos que integraron los comités vecinales. Para conocer su dinámica interna, se ha considerado en qué grado fueron tomados en cuenta para integrar las comisiones de trabajo para la deliberación, presentación de propuestas de trabajo y la toma de decisiones, conociendo sus procedimientos: por votación o por consenso. Las acciones determinadas por votación tenían que ser discutidas ampliamente, mientras que por consenso implica un mayor grado de corresponsabilidad y acuerdo entre los miembros del comité vecinal.

Resulta importante dentro de este rubro establecer si el pleno del comité consultaba a los vecinos para realizar su trabajo, así como también si los acuerdos obtenidos eran respetados y si se informaba a la comunidad de las acciones realizadas o a emprender. Además tener claro si los integrantes que pertenecían a un tipo de agrupación, implicaban un mayor o menor desempeño dentro de los trabajos del comité.

Factores externos

Nos referimos a los elementos que estuvieron determinados por fenómenos ajenos a la conformación del comité vecinal, como la actitud de la comunidad, las pugnas político partidistas, la competencia con los líderes naturales, el apoyo y coordinación con instancias delegacionales, diputados, asociaciones civiles y organizaciones religiosas. También es necesario conocer si la comunidad estaba politizada, entendiendo a la politización como la formación o preferencia de una

persona respecto a un partido político y con ello dar un matiz político a las acciones realizadas.

Factores inherentes

Son los elementos contenidos en la Ley de participación ciudadana (LPC). Como hemos señalado esta ley otorgó el marco jurídico para el funcionamiento de los comités vecinales, con el objetivo de establecer qué lineamientos se llevaron a cabo. Es indispensable conocer la forma de integración, las atribuciones dadas y sus obligaciones, en suma, el conocimiento de la normatividad para ejercer la representación vecinal y si este marco normativo, desde la perspectiva de los integrantes de los comités vecinales, convendría establecer una modificación a la mencionada ley.

Respecto a la estructuración del comité vecinal en el capítulo IV daremos una caracterización de sus miembros para el manejo de los mismos:

a) Coordinador. Según la Ley de participación ciudadana esta figura es la responsable de guiar los trabajos del comité, correspondiéndole al primer integrante de la planilla que obtuvo el mayor número de votos en su unidad territorial.

b) Integrantes de planilla ganadora. Nos referimos a ellos en cuanto a integrantes de la planilla que obtuvo el coordinador en la elección del comité vecinal en su unidad territorial.

c) Integrante de planilla no ganadora. Están contemplados todos los integrantes de las demás planillas que participaron en la elección por unidad territorial, pero que no pertenecen a la planilla que se adjudicó el coordinador, y que, sin embargo, obtuvieron un lugar para conformar la estructura del comité vecinal.

Hay datos que nos permiten caracterizar al comité vecinal en cuanto a la edad promedio de sus integrantes y si participaron en igualdad de género y por grupos de población.

Asimismo, para distinguir el comportamiento al interior de los comités vecinales manejaremos la forma de *integración* según el número de planillas, puesto que existieron comités que fueron integrados por una, dos, tres o mas planilla, lo que nos permite conocer el patrón de comportamiento de cada uno por separado, ya que de acuerdo a la LPC, el número máximo de integrantes del comité son de 15 y el mínimo de siete, de acuerdo al número de habitantes en su unidad territorial.

Por ello, los elementos contenidos en este documento pretenden dar una relevancia a aspectos que juegan un papel importante y que no están contemplados para la adecuación y funcionamiento de la representación vecinal misma que terminará como la abanderada por Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1995. El propósito es acercarnos a los aspectos que pueden ser causa entre variables y que hicieron en mi experiencia que la mayoría de las veces en el comité vecinal no se permitiera la inclusión, no diera oportunidad al debate y propuesta, no desempeñara sus funciones establecidas y por ende dejara de funcionar como tal, creando con ello un vacío en la representación vecinal y cuadrándose figuras independientes que han sustituido la labor aceptada y legitimada como integrantes de un comité vecinal y que desde siempre han funcionado con o sin una legitimación jurídica, pero con aval de los habitantes de sus colonias, en los términos que se establecen sus derechos (derecho de petición, artículo 8) en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este documento se basa en un estudio preliminar que realicé en la Delegación Álvaro Obregón en el periodo de mayo a julio del 2004, contemplando una muestra aleatoria, obtenida de todos los integrantes de los comités vecinales electos en la delegación. De acuerdo a las características del presente trabajo, se han tomado únicamente los elementos sustanciales que refuerzan el planteamiento respecto a los factores determinantes para el funcionamiento de los

comités vecinales, por lo que no se desarrolla la metodología mediante la cual se dan por válidos los planteamientos vertidos en el capítulo IV y que manifiestan una representación vecinal desgastada y con urgencia de renovación y adecuación del marco jurídico que les da legalidad.

En el desarrollo del estudio se hace evidente la importancia de la participación ciudadana como componente que sustenta la interacción de la sociedad y el estado en su relación democrática. Así, en el primer capítulo el aspecto que se aborda es el binomio de ciudadanía y democracia, que da la pauta para participar en un plano de igualdad y determinación.

El segundo capítulo integra la participación y sus formas que adquiere respecto a su implementación en un plano político, social y ciudadano, así como su gestación en marcos normativos a lo largo de varias décadas y su instrumentación, desde la posrevolución con la constitución de 1917, hasta las actuales formas de representación que dieron vida a los primeros representantes populares del Distrito Federal electos mediante voto libre y secreto.

El capítulo tercero da cuenta de los lineamientos que la Ley de participación ciudadana de 1998, establece para el ejercicio de la representación vecinal a través de los comités vecinales, así como los instrumentos de los que la participación ciudadana en el Distrito Federal hace uso para su práctica. También nos adentraremos a revisar el *Comité Vecinal* como mecanismo de la participación ciudadana.

En el cuarto capítulo (como se ha mencionado con anterioridad) encontraremos una revisión de los elementos que dan respuesta a este escrito en su planteamiento inicial; son los datos del estudio realizado en la Delegación Álvaro Obregón.

Al final encontraremos las conclusiones seguidas de los planteamientos que podrían subsanar las deficiencias encontradas y que tengo la confianza de seguir

apuntalando en la búsqueda de nuevos elementos que fortalezcan la participación ciudadana, se genere un espacio de construcción democrático para la solución de los problemas que lastiman a las comunidades y se construya el ejercicio pleno de la ciudadanía.

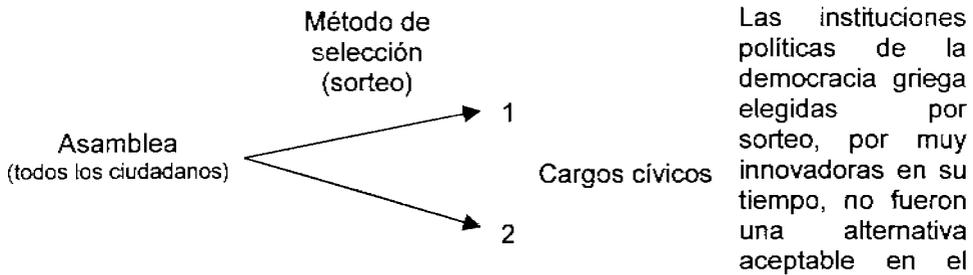
Pues bien, encontremos los elementos comunes que representen la justicia social mediante la participación. No olvidemos que si bien con esto no encontraremos un tratamiento definitivo al conflicto, como profesión tenemos la obligación de dar prioridad al factor humano, seguido de su implementación normativa.

CAPITULO I.

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA.

1.1 Democracia

Es el elemento primordial para la participación de todos los ciudadanos. Esta relación podría en una sociedad ser lo conveniente para la organización del gobierno en lo concerniente a su régimen interno. Al dar significado a la democracia debemos de tener presente el qué y para qué; por un lado tenemos el significado como simple vocablo, que en su término etimológico significa poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Fueron los griegos en su ciudad-estado ateniense (507 a.C.) quienes acuñaron el término *kratos*, mientras *demos* daba referencia a todo el pueblo ateniense que en ocasiones aludía a la gente corriente o inclusive a los pobres. Sin embargo, la democracia ateniense fue la más conocida en su época y hasta en la actualidad, ya que ha sido considerada como ejemplo de participación cívica.



Alrededor de este periodo en la ciudad de Roma, Italia, se configuraba un sistema denominado *República*, en la que “*res*” significa en latín *cosa o asunto*, y *publicus*, *público*. En los inicios únicamente los patricios o aristócratas podían participar; los *plebs*, o plebeyos -gente común- posteriormente fueron considerados. Los derechos ciudadanos eran una concesión hasta para los pueblos conquistados, que fue la base de la expansión romana. Difícilmente los derechos de la ciudadanía romana podían ejercerse en las asambleas, toda vez que se centralizaban en la ciudad de Roma y los pueblos lejanos no asistían, por lo que se imposibilitaba su participación en las asambleas ciudadanas. La

República Romana tuvo más vigencia que la Democracia Ateniense, hasta aproximadamente por el año 130 a. C., sin embargo, las agitaciones civiles, guerras y el debilitamiento de la propia práctica republicana hacen caer la República y el gobierno popular desaparece del sur de Europa.

En mención a los inicios de las prácticas democráticas que aun en la actualidad se van modificando según el país y la época, es necesario resaltar que el derecho a participar estaba restringido sólo a los hombres.

Para los mexicanos, en la Constitución Política se plantea una forma de gobierno democrático y popular; considerándolo como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural, y no sólo como una estructura jurídica y un régimen político.³ Nuestro gobierno constituido como una República representativa, integrado por 31 estados libres y soberanos en su forma de régimen interior y un Distrito Federal.

No obstante, el Distrito Federal, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes de la Unión, ha carecido de los tratamientos dados a los demás estados libres y soberanos por parte del Supremo Poder de la Federación, depositado en el poder legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), el poder ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y el poder judicial (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito).

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes enunciados, además de contar con los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, representados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del D.F. Esta dependencia normativa ha significado por mucho un planteamiento reflejado en las formas jurídicas creadas, mismas que destilan incredulidad y desconfianza en el sistema

³ Instituto Federal Electoral. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000. art. 3, III, inciso "a". p. 4

democrático mexicano, traduciéndose en un déficit de participación de los ciudadanos en las elecciones o convocatorias a las urnas.

Norberto Bobbio y Nicola Matteucci,⁴ plantean que en la teoría de la democracia confluyen tres tradiciones históricas:

a) **Teoría clásica**, transmitida como teoría aristotélica, que sitúa a la democracia como forma de gobierno, en oposición a la monarquía (gobierno de uno solo) y a la aristocracia (gobierno de pocos). Esta concepción la considera como el gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos, es decir, de todos aquellos que gozan de los derechos dados por la ciudadanía;

b) **Teoría medieval**, de derivación romana que implanta la noción de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a descendente de la soberanía, según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior, y

c) **Teoría moderna**, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son la monarquía y la república. Siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) un gobierno genuinamente popular es llamado antes que democracia, república.

Continuando con Bobbio, la discusión en torno a la democracia durante el siglo XIX se desarrolló a través del enfrentamiento de las doctrinas políticas predominantes de la época, por un lado el liberalismo y por el otro el socialismo.

La postura liberal se da a partir de la tesis de Benjamín Constant con *La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en ella señala que la libertad de los modernos, que debe ser promovida y ampliada, es la libertad individual respecto del estado, en suma, aquella libertad manifestada en las libertades civiles y la libertad política (aun cuando no alcance a todos los ciudadanos). A diferencia

⁴ Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 2002. p. 441.

de la concepción de los antiguos apunta a la libertad entendida como participación directa en la formación de las leyes a través del cuerpo político, del cual la Asamblea de los Ciudadanos es la máxima expresión.

La idea era que, la única forma de democracia compatible con el estado liberal, con el estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales (libertad de pensamiento, de religión, de escribir, de reunión, etcétera) era **la democracia representativa o parlamentaria**, donde la labor de hacer las leyes concierne no a todo el pueblo reunidos en asamblea, sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos.⁵

En esta concepción de la democracia –representativa o parlamentaria–, la participación en el poder político es característica del régimen democrático, y está determinada por una de las libertades que más allá del derecho de expresión y de asociación para influir en la política del país, comprende el derecho a elegir y ser elegido; como representante en el congreso. Desde esta visión no puede decirse que un estado es liberal si no reconoce el principio democrático de la soberanía popular⁶ (poder popular). O mejor aun, en una concepción liberal del estado no puede haber democracia si no se reconocen algunos derechos fundamentales de las libertades que faciliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo.

En general, la línea de desarrollo de la democracia en los regímenes representativos se da esencialmente en dos direcciones:

⁵ Bobbio, Norberto, op. cit. p. 446.

⁶ En sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto, tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político. En efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho. Obviamente la soberanía se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de maneras muy distintas. *Ibidem*, p. 1483.

- a) Ampliación del voto (sufragio) a todos los ciudadanos que hayan alcanzado el criterio de edad para votar y ser votados, y
- b) Multiplicación de los órganos compuestos por representantes elegidos.

En este contexto histórico la democracia no se presenta como una alternativa al régimen representativo, sino como su complemento; no es su transformación sino su corrección.⁷

En lo que respecta al socialismo como doctrina política, para Bobbio⁸, el ideal democrático representa un elemento **integrante**, ya que busca reforzar la base popular del estado; **necesario**, toda vez que sin una base sólida no se alcanzaría la transformación de la sociedad, pero **no constitutivo**, puesto que busca modificar las relaciones económicas y no sólo las relaciones políticas. Lo que cambia es la manera de entender el proceso de democratización del Estado, en donde el sufragio universal es el punto de partida, a la inversa del liberalismo que es su punto de llegada.

Además del sufragio universal, la ampliación del proceso de democratización se da en dos formas: la crítica a la democracia representativa y la continuación de la democracia directa; y la que sostiene la necesidad de aumentar la participación popular no sólo en el orden político, sino también en el económico.

Frente a la crítica que el liberalismo hace a la democracia directa y la que el socialismo dirige a la democracia representativa, se ha conformado una nueva visión llamada *teoría de las élites*⁹, donde la soberanía popular es un ideal límite,

⁷ *Ibidem.* p. 447.

⁸ *Ibidem.*

⁹ "Por teoría de las élites o elitística (de ahí también el nombre de elitismo) se entiende la teoría que afirma que en toda sociedad una minoría es siempre la única que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él...en toda sociedad el poder político, o sea el poder de tomar y de imponer, aun recurriendo en última instancia a la fuerza, decisiones valederas para todos los miembros del grupo, le pertenece siempre a un círculo restringido de personas.....Gaetano Mosca (1896) ...en todas las sociedades, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados, la primera, que siempre es la menos numerosa, cumple todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que lo acompañan; en tanto que la segunda, más numerosa, está dirigida y regida, de un modo más o menos legal o más o menos arbitrario y violento, por la primera, que le proporciona, por lo menos en apariencia, los medios materiales de subsistencia y los que se requieren para la vitalidad del organismo político." *Ibidem.* p. 519.

ya que en todo régimen político, cualquiera que sea la fórmula política bajo la que los gobernantes representan, es siempre una minoría de personas la que detenta el poder, llamada por Gaetano Mosca, clase política.

En toda sociedad el poder está en manos de una minoría, esto no implica que todos los regímenes sean iguales; las diferencias no se dan por el número de gobernantes, sino por los modos con que una clase política se forma, se reproduce, se renueva, organiza y ejerce el poder.

En términos generales se puede afirmar que la democracia, más que una determinada ideología, se ha entendido como un método o un conjunto de reglas, de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, es decir, de las decisiones vinculantes para toda la comunidad. Reducida a esta dimensión, la democracia ha llegado a ser compatible con doctrinas de diferente contenido ideológico, incluso con algunas expresiones cuya motivación inicial ha tenido un componente netamente antidemocrático, como la teoría de las élites.

Las reglas de procedimiento que establecen cómo llegar a la decisión política y no qué se debe decidir, son:

1. El pueblo elegirá al máximo órgano político que hará la función legislativa.
2. Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del estado (presidente, en el caso de México).
3. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad (18 años en México), serán los electores, sin importar raza, religión, sexo, etcétera.
4. Los electores deben tener igual voto.
5. La libertad de votar, según la conveniencia y opinión de los electores, es fundamental.
6. Las alternativas para ejercer su voto deben ser reales, esto es, que haya opciones y no listas únicas y bloqueadas.

7. El principio de mayoría numérica aplicará en las elecciones de los representantes, así como para la toma de decisiones.
8. Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.
9. El jefe del ejecutivo debe gozar de la confianza del parlamento (en México, Congreso de la Unión).

Estas reglas caracterizan el ideal democrático para la solución pacífica de los conflictos sociales; de la supresión hasta donde sea posible de la violencia institucional; de la alternancia de la clase política; de la tolerancia, etcétera. Como ideal es plausible, como realidad es cuestionable; estamos viviendo momentos trascendentales y hasta cierto punto de crisis de representación, sin embargo, como opción de gobierno y forma de organización de las decisiones debe estar presente a efecto de ser partícipe en los momentos de determinación, no importando el ámbito de actuación. Esta visión de la democracia será interminable tanto cuanto se vea que la única democracia real llevada a cabo sobre la tierra es la liberal-democracia.¹⁰

Como hemos visto, desde hace medio siglo se ha manejado que la democracia se expresaba en el capitalismo y el socialismo, sin embargo, observemos que la Revolución Francesa, como movimiento revolucionario, dura del 9 de julio de 1789 al 28 de julio de 1794. El socialismo en Europa del Este cae en 1989 y también en Moscú se disuelve en 1991. La edad de las revoluciones concluye con la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989. La disolución del socialismo nos deja en presencia de la democracia liberal.

En América Latina, hasta hoy, la experiencia se ha desarrollado entre la instauración y consolidación de una democracia aun insípida; sólo el primer paso. La democracia se circunscribe al mundo industrializado. La única superioridad de la modernización es la tecnología, pero aun así la participación se convierte en

¹⁰ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México, Ed. Taurus, 2004. p. 366.

una forma de expresión y como resultado de las libertades democráticas, por lo que no habrá democracia sin participación ciudadana.

1.2 Ciudadanía

Es una construcción como lo es el Estado.¹¹ De ahí que, como apunta el mismo Marshall, no hay ningún principio universal que pueda dictar sus contenidos. Todo depende de las tradiciones y de los marcos institucionales de cada país y, en especial, de la visión de la política que resulte dominante.

Los conceptos de participación y de ciudadanía según Natacha Molina,¹² son determinados históricamente. Requieren ser comparados con la dinámica de cada país, en cada situación y en cada época. Refiriéndose a Sonia Montañón dice que es difícil distinguir entre derecho ciudadano y derechos humanos y sin embargo tienen diferencias sustantivas. La ciudadanía alude a derechos universales que cuentan con un consenso básico, social y político, por ejemplo, una persona de 18 años tiene derechos humanos consagrados, pero no así el derecho ciudadano en toda plenitud; lo mismo ocurre con extranjeros, con emigrantes que de alguna manera tienen consagrados derechos humanos, sea cual fuere el país en el que se encuentren, pero no tienen derechos ciudadanos.

Galán Baños¹³, citando el clásico ensayo de T.H. Marshall, concibe a la ciudadanía como el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales conseguidos –de forma progresiva– por los individuos desde los inicios del capitalismo. El primer elemento, los derechos civiles (siglo XVIII), está compuesto por aquellos derechos necesarios para el ejercicio de las libertades individuales, como la libertad de pensamiento, de culto y de palabra. El elemento político (siglo XIX) ligada al derecho al voto y a la organización social, significa el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro o elector de la autoridad política.

¹¹ Nun, José. *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Argentina, Ed. FCE, 2000, p. 65.

¹² Molina, Natacha. *Participación Ciudadana, Género y Participación de la Mujer*, Santiago de Chile, Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1997. www.eurosur.org

¹³ Galán Baños, Israel. *Ciudadanía, base de la democracia*, México, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa, 2003, p. 81.

Por su parte los derechos sociales (siglo XX) son la garantía de unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todos los individuos vivir de acuerdo con los estándares de vida prevalecientes en su sociedad, como vivienda, salud, educación, recreación, información, entre otros.

Por lo tanto, la ciudadanía constituye una identidad política creada a través de la identificación con lo público y no solo un estatuto legal. El ciudadano es una persona con identidad política compartida con otras personas que pueden tener diferente concepción, pero que se somete a las mismas reglas prescritas en la búsqueda de sus satisfacciones, además de asumir preceptos que le dan identidad colectiva. Aquí la convivencia social plantea una noción de ciudadanía que no tiene una definición abstracta de lo público como opuesta al dominio de lo privado. Al respecto, Chantal Mouffe plantea que los deseos y decisiones son privadas en tanto atienden a la responsabilidad de cada individuo, mientras que las actuaciones son públicas porque requieren suscribirse a las condiciones específicas por la condición pública.

En la propuesta de Rawls la ciudadanía se entiende como la capacidad de cada individuo en su definición del bien, siempre como límite el derecho de terceros. Por lo tanto, la ciudadanía en México no desarrolló un sentido de pertenencia al Estado, sino que, por el contrario, reforzó y legitimó la resistencia a él, consolidándose en el plano político y dejando un vacío en el plano civil. En este sentido somos libres en la forma de acceder a los mecanismos que faciliten la satisfacción de nuestras necesidades, siempre y cuando no sea en detrimento de las condiciones de otros.

Aunque en la teoría política los criterios de ciudadanía están fundamentados sobre una base igualitaria, en la práctica encontramos distintos grados de acceder a los derechos que ello representa. Ante esto es menester acceder a una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, mediante la práctica real de la

democracia, la participación abierta de los partidos políticos¹⁴ y el ejercicio pleno de la ciudadanía, considerado como el conjunto de derechos para ser tratados como miembros diferentes en una colectividad de iguales.

En general, la ciudadanía es el ejercicio y defensa de los derechos humanos, civiles, políticos y sociales, pero también es ser sujeto activo de las decisiones públicas, legales y administrativas, como contrapeso del poder público.

¹⁴ Entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación (de los habitantes), 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 , libre, secreto y directo. *Art. 41, I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2000. p. 4.*

CAPITULO II.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y CIUDADANA

2.1.1 Participación

Es un término usado comúnmente en el lenguaje político para denotar un acto social que registre opiniones y perspectivas para dirimir o encontrar soluciones comunes, por lo tanto, la participación juega un papel de suma importancia en el ejercicio de la democracia, ya que permite influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones obedezcan a las expectativas de los distintos grupos ciudadanos que conforman una comunidad, un estado o un país.

Para Luciano Gallino¹⁵ la participación puede entenderse en dos sentidos: uno débil y otro fuerte. En sentido **débil**, significa tomar parte de modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, una asociación, etcétera, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.

En este sentido, se habla de participación política, la cual se mide por la participación o no en el voto (comportamiento electoral); por la inscripción o no en un partido o en un sindicato; por la presencia más o menos activa en las sesiones de la asociación en que se halla uno inscrito; por la adhesión a huelgas y manifestaciones; de participación religiosa (medida por la frecuencia de asistencia a los ritos, a los sacramentos, a las reuniones del grupo local de la propia congregación o denominación o iglesia); por la mayor o menor actividad de proselitismo, de participación escolar (medida por la participación en las elecciones de los consejos de clase, de escuela, de instituto, de distrito); por la

¹⁵ Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*, México, Ed. Siglo XXI, 2001. p. 681

frecuencia de asistencia a las reuniones de los órganos escolares; por el número y el tipo de las intervenciones en éstas, etcétera.

Respecto a la participación **fuerte** Gallino¹⁶ plantea que esta participación significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro; donde "participar" en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir para determinar, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, los objetivos principales de la vida de la colectividad, el destino de recursos de todo tipo a un entre varios empleos alternativos, el modelo de convivencia hacia el cual se debe tender, la distribución entre todos los costos y los beneficios. En este sentido la participación fuerte, es uno de los rasgos característicos de la democracia como forma y método de gobierno de colectividades de todo tipo y escala.

Como podemos ver, la diferencia que existe entre estos dos conceptos radica en la toma de decisiones, ya que para que se de la participación fuerte debe existir la posibilidad real y el hecho preciso de tomar una decisión.

La participación también debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- Como Derecho, la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro acontecer.
- Como Deber, la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- Como Mecanismo, como el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y obligaciones ciudadanas.

Así, en el ordenamiento jurídico pueden identificarse derechos, deberes y mecanismos relacionados con la presencia ciudadana en lo público, y de igual forma se hallarán restricciones expresas a esta participación.

¹⁶ *Ibidem.* p. 682

2.1.2 Participación ciudadana

Es un concepto que se ha generalizado, sea cual fuere el espacio donde estemos parados. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, así como la Cumbre de las Américas de 1994, reconocieron en sus declaraciones y planes de acción la importancia de la activa participación ciudadana para el sostenimiento de los procesos democráticos y desarrollo de la misma.

Existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de las diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, lo que permite hacer del espacio estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante décadas, han pretendido sentar nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática, sin embargo, hasta el año 2002 sólo tres estados de la República (Coahuila, Tamaulipas y Baja California) y el Distrito Federal dentro de su Ley de participación ciudadana contemplan mecanismos de representación vecinal y comunitaria.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, representa específicamente la intervención de los habitantes de las ciudades en las actividades públicas, representando intereses particulares (no individuales). Para que esta participación sea efectiva deben generarse los compromisos y las condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse, en primer término, en el cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

Como podemos apreciar, la participación ciudadana presupone algunas condiciones, entre ellas la pertenencia pasiva o activa a una comunidad política,

además del concurso de instituciones y mecanismos en condiciones para regular, articular, concertar y negociar la diversidad de intereses presentes en una sociedad. Otra condición es que la participación en sentido ciudadano implique la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, con la plena garantía de manifestar sus intereses, demandas y ejercer influencia en las decisiones públicas, y, por último, que exista y tenga vigencia el espacio público de interacción, en donde se validen los diferentes intereses y demandas.

Rodrigo Baño hace referencia a la participación ciudadana como una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales"¹⁷. Esta definición es muy amplia y abarca una gran cantidad de formas de participación de distinto origen. Para no caer en confusiones es necesario resaltar que la participación ciudadana no altera la representación política de quien detenta el poder público, más bien supone su existencia; asimismo, corresponde a intereses privados de la sociedad civil y reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela. Quien detenta el poder público debe hacerse cargo de la integración de las demandas sociales con el interés general, para que sus actos sean de autoridad.

Rafael González¹⁸ define la participación ciudadana como un proceso gradual, mediante el cual, en forma individual o colectiva, se integra al ciudadano en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desarrolla. De lo anterior se puede deducir que la participación ciudadana es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva del ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no modifique y amplíe las relaciones de poder.

¹⁷ Baño, Rodrigo. *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, Santiago de Chile, Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1997. www.eurosur.org

¹⁸ González, Rafael. *¿Qué es Participación Ciudadana?*, Consolidación de la Participación Ciudadana en Honduras, Honduras, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Red de Desarrollo Sostenible, Fundación Arias para la paz y el Progreso Humano, 1999. www.ns.rds.org.hn

Víctor Alarcón¹⁹ define a la participación ciudadana como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permitan a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los que complementan y fortalecen a los existentes en el ámbito nacional.

La participación ciudadana es necesaria para la consolidación de las instituciones políticas que surgen de ella. Ricardo Zazueta citando a Norberto Bobbio en *El Futuro de la Democracia*, dice que la necesidad de la consulta permanente a los representados a través de mecanismos y estructuras horizontales, participativas e incluyentes frente a las tradicionales estructuras verticales de decisión,²⁰ se torna imprescindible para la verdadera representación.

Como hemos visto, la participación ciudadana expresada por los diversos autores citados contienen elementos que apuntan hacia la intervención de los habitantes de una comunidad de cualquier nivel en la toma de decisiones que afectan directa e indirectamente su entorno, cuya participación es una necesidad para consolidar un marco democrático que busque un equilibrio, garantizando la gobernabilidad entre los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno.

2.1.3 Participación política

Para efectos de definir la participación ciudadana se debe considerar la interacción social de los individuos y su interrelación con los mecanismos jurídicos para su ejecución. Esta condición la proporciona la participación política, por lo tanto, existe una relación política contenida en la participación ciudadana. Para Norberto Bobbio²¹ la terminología de la participación política se utiliza para designar todo una serie de actividades como: el acto del voto, la participación en comicios o en una reunión sectorial, la presión ejercida sobre un dirigente político (que pueden ser los jefes delegacionales; titulares de los órganos político administrativos de las

¹⁹ Alarcón Olguin, Víctor. *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, Colección Sinergia, 2002. p.103.

²⁰ Zazueta Villegas, Ricardo. *Participación Ciudadana*, México, Ed. Porrúa, 2003. p. 9.

²¹ Bobbio, Norberto, op. cit. p. 1137.

demarcaciones territoriales de las actuales delegaciones del Distrito Federal) o cualquier otro representante popular.

Con base en lo anterior podemos afirmar que la participación ciudadana no reemplaza a la participación política, sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía; es decir, que más allá del derecho al voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales. No obstante, aun cuando la participación ciudadana no reemplaza a la participación política sí la contiene como un factor inherente, esto es, que la participación ciudadana arroja necesariamente una participación política de los individuos.

Obviamente que la trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en los asuntos públicos. Pero como se señaló antes, en realidad la participación es una sola y se conforma con nuestras acciones en los diferentes niveles y ámbitos de acción.

2.1.4 Participación social

A lo largo de varios años ha existido un debate sobre la pertinencia de utilizar el concepto de la participación social como sinónimo de la participación ciudadana o entenderlas como algo distinto. La participación social adquiere características más generales que las acciones cívicas/ciudadanas y, por lo tanto, busca la conciencia social.²² En este sentido encontramos que la participación social²³ es un proceso de interrelación entre el estado y la sociedad civil, de la que se derivan mecanismos y formas de manifestación, cooperación y movilización explicitados por los grupos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas inmediatas.

Como podemos observar esta definición aborda también elementos políticos establecidos en la interacción de los individuos y el estado, por lo tanto, la

²² Chávez, Carapia y Julia, del Carmen. *La participación social en cuatro delegaciones del distrito federal*, México, UNAM-ENTS, 2000. p. 20.

²³ Chávez, Carapia, et al. *La Participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, UNAM-ENTS, Ed. Plaza y Valdez, 2001. p.18.

participación social²⁴ promueve el desarrollo de una comunidad, presentándose como una dimensión de la acción social cuyo protagonismo es trascendente en la construcción de una sociedad civil comunitaria y autosuficiente, es decir, con identidad y arraigo social capaz de ser participe en los procesos de planeación, toma de decisiones y en la ejecución de acciones, lo que propicia que la población se involucre de manera activa y comprometida en un proyecto de desarrollo.

En este sentido podemos afirmar que de la participación social emanan diversas y variadas formas de manifestación de la participación de los individuos.

2.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

La participación ciudadana es actualmente un tema de gran interés y expectativa. Estamos presenciando el nacimiento de organizaciones de la sociedad civil a escala mundial, mismas que exigen en nombre de cada ciudadano mayor poder para decidir la forma en que desean vivir. En este sentido la participación implica la capacidad de la gente para controlar los procesos que influyen en su vida.

La democracia lleva implícita la participación como componente central. Si bien para los ciudadanos el voto es su primer ejercicio como derecho universal para elegir a sus representantes, la participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado; relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal.

Sin duda los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla efectiva. En México, desde que se construye el Estado posrevolucionario, existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en las legislaciones locales, sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha

²⁴ Galeana de la O. Silvia, Sainz José Luis, *Estrategias de participación social para el desarrollo comunitario* en Artega Basurto, Carlos (coord). Desarrollo Comunitario, México, UNAM-ENTS, 2001, p.137.

prevalecido una forma de gobierno burocrática y autoritaria que en los hechos excluyó o subordinó la participación ciudadana en los asuntos públicos. Así, es posible identificar distintos instrumentos: audiencia pública, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, recorridos, entre otros, de los cuales algunos jamás han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (leyes orgánicas o leyes de participación ciudadana), como es el caso del Distrito Federal, Baja California Sur y Jalisco.

A partir del nacimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (como órgano de representación popular con facultades para legislar en lo concerniente a la Ciudad de México), misma que dio origen al Órgano Ejecutivo Local (Jefe de Gobierno de la Ciudad de México), a los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (Jefe Delegacional) y a los órganos de representación ciudadana (Comités Vecinales). Elegidos cada uno en su momento mediante elección directa, a través del voto universal, libre y secreto de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Esta reforma política vislumbra la importancia de la participación ciudadana en los términos que representa para las democracias contemporáneas y su debate político; a saber, la participación ciudadana es un proceso histórico y cultural en nivel formativo y un proceso político y jurídico en su nivel instrumental. Al respecto se consideró que la colonia, el barrio, la unidad habitacional o pueblo serían los receptores legítimos de la problemática y por lo tanto plantear la solución. Esta consideración poco valió porque a la brevedad resultaron poco inoperantes: no hubo articulación desde la misma integración. No trato de desvirtuar la situación sino que, en mi experiencia, jamás se realizó una petición, trabajo, o acción de información y capacitación como comité vecinal, siempre se dejó que la votación decidiera y por ende se diluyera el mismo.

2.3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL 1928-1998 ²⁵

2.3.1 Consejo Consultivo de la Ciudad de México

En 1928 se modificó radicalmente la forma de gobierno de la ciudad de México, desapareciendo los municipios. Se creó el Departamento Central y cinco delegaciones: Guadalupe Hidalgo, San Juan, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, dieron pie a la creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), integrado por 13 miembros elegidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF). Por cada propietario había un suplente, con duración de tres años como máximo; el cargo era honorífico e irrenunciable, salvo por causas graves y a consideración del jefe del DDF.

Los cargos de presidentes del Consejo Consultivo del Distrito Federal serían honoríficos y se renovarían cada año. Este órgano formado con la colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del DDF tenía como objetivo hacer participar a los capitalinos en los asuntos políticos. Como organismo colegiado era un cuerpo consultivo de presentación gremial, profesional y funcional, con lo que se pretendía remplazar a los extintos ayuntamientos con la representación de los principales intereses de la localidad, buscando promover la participación ciudadana para asesorar al gobierno.

Este Consejo estuvo subordinado al regente y a los delegados (con quienes por ley, debería colaborar un miembro del consejo), es decir, no poseían un carácter ejecutorio ni decisorio. Sus opiniones y denuncias deberían darse en caso de que la prestación de servicios públicos no fuera del todo satisfactoria. Además, dichos "consultores" tenían poco tiempo para realizar alguna labor en beneficio de sus representados. Políticamente, se puede creer que el Consejo fue creado para ser un mecanismo que sustituyera el derecho de elegir a un grupo de representantes

²⁵ Mellado Hernández, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Ed. Plaza y Valdez, 2001.p.120.

(colaboradores de los delegados y del regente, nombrados desde entonces por el Ejecutivo Federal). Así, en sustitución del municipio, los ciudadanos recibieron las delegaciones como órganos de gobierno y un canal de participación política llamado Consejo Consultivo, como representante de los intereses de la comunidad, sin embargo, sus funciones principales fueron de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

La LODDF de 1970 en su artículo 51 señalaba las principales atribuciones y obligaciones del Consejo Consultivo, que entre otras serían las de colaboración con el jefe del DDF en la administración pública, especialmente para la prestación de los servicios generales: someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como la reforma y la derogación de los mismos, en el caso que así lo considerase; recomendar algún servicio público prestado por un particular al del DDF y viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de la planeación urbana a solicitud del jefe DDF, realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el DDF; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de importancia relevante.

2.3.2 Consejos Consultivos Delegacionales

Un año después, en 1929, surgen los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), integrados por representantes de diferentes sectores de la población económicamente organizados. Para ser miembro de esos consejos era necesario pertenecer a algún organismo que señalara la propia legislación, además de ser dirigente, siendo dichas organizaciones las siguientes: Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores, y, finalmente, la asociación de madres de familia.

Estos consejos representaron, desde entonces, intereses grupales, convirtiéndose con el tiempo en una Junta de Notables. Estos Consejos se renovaron anualmente desde 1929 hasta 1942, cuando su designación comenzó a hacer cada dos años, fungiendo como *auxiliares de la administración*. Eran organismos colegiados que actuaban como cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional, con los que se pretendía reemplazar en la capital a los extintos ayuntamientos. Entre sus funciones destacaban la de revisar la cuenta anual del DDF, proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades, aunque en realidad era una instancia sin el prestigio de un órgano cívico de consulta y sin fuerza legislativa para influir siquiera en algunos ramos de la administración, es decir, no encarnaba las facultades y competencias de los ayuntamientos. Para el año de 1941 el CCCM sigue en funciones, desapareciendo el CCD.

Sin cambios en los mecanismos de elección y con base en la segunda LODDF expedida el 31 de diciembre de 1941, se estipuló que el presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la capital por conducto del Jefe del DDF, siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el Consejo Consultivo.

Con la ley de 1941 los CCD desaparecen. La estructura administrativa del DDF seguía siendo similar a la de 1928: un jefe del DDF, un oficial mayor, un contralor, un secretario general, un jefe de la policía y tres directores generales. Durante 29 años la LODDF de 1941 tuvo vigencia, y en todo ese periodo el Consejo Consultivo del Distrito Federal fue un órgano carente de representatividad plural; sólo era un órgano legitimador de decisiones de gobierno, pero definitivamente no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas.

2.3.3 Juntas de Vecinos

Un hecho importante en este año es el surgimiento de las Juntas de Vecinos, aunque el CCCM seguía en funciones. El artículo 15 de la LODDF publicada el 29 de diciembre de 1970 señalaba que en cada delegación se crearía una Junta con los representantes, en la forma que determinase el reglamento respectivo. En todo

caso deberían figurar cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años. Asimismo se fijaba que su número no sería menor de veinte miembros y que durarían en su cargo tres años y debían sesionar por lo menos una vez al mes según el artículo 25 de la ley Orgánica del DDF, los cargos de los miembros de las juntas serían honoríficos y las decisiones se toman por mayoría.

Cada Junta de Vecinos se estructuraba por un presidente, un suplente y el secretario de actas, con duración en el cargo por tres años; además de ser honorífica tal designación no eran susceptibles de reelección para el período inmediato siguiente y sólo eran renunciables por causas graves. En la composición de las juntas siguió presente la herencia corporativa, ya que debían constituirse con veinte miembros, de entre los que se designaría al presidente, al secretario y los vocales (artículo 16 de la ley Orgánica del DDF), elegidos por votación de quienes integraban la Junta. Durante la votación debería estar presente el delegado con carácter de observador (fracción III). Las funciones otorgadas fueron:

1. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente.
2. Proponer al delegado las medidas que se estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos y sugerir otros.
3. Informar al Consejo Consultivo y al delegado sobre el estado que guarda los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, biblioteca, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros y en general todo aquello en que la comunidad tenga interés.
4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos públicos y privados, que se preste en la delegación.
5. Comentar al delegado sobre las medidas administrativas, conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes.

6. Informar al CCCM los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolver y rendir un informe mensual de sus actividades.
7. Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del Distrito Federal.
8. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social.
9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad, proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.

Desde su creación, por haber surgido por iniciativa gubernamental y no por la ciudadanía y hasta los años 80 las juntas de vecinos resultaron de gran medida ajenas a la comunidad, incluso los miembros distinguidos o notables no eran reconocidos ni se identificaban con la comunidad de vecinos.

2.3.4 Asociaciones de residentes

Nacen el 12 de febrero de 1978. En el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas a la LODDF, específicamente en el apartado del capítulo V denominado "...de la colaboración vecinal ciudadana...", incorporándose las asociaciones de residentes. Estas se integrarían por los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional de cada delegación política. Su labor residía en:

1. Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal.
2. Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios.
3. Informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender las peticiones o demandas.

Esta nueva figura de representación operaría con las Juntas de Vecinos y con el CCCM. Sin contar desde su origen ni durante su desarrollo con el reconocimiento y legitimidad de los ciudadanos, la LODDF presentó el surgimiento Asociaciones de Residentes como el comienzo de la democracia urbana y no

como la legitimación del Consejo Consultivo a través de una estructura piramidal (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos).

La incorporación de los *comités de manzana* como mecanismo de participación, se da el 12 de febrero de 1978. En ese año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas a la LODDF, específicamente el apartado del capítulo V denominado "de la colaboración vecinal ciudadana". Años después de su publicación en el DOF, en abril de 1980, se llevaron a cabo elecciones en el DF para su conformación. Cada manzana estaría representada por cinco personas. (un presidente, un secretario y tres vocales). Los comités eran órganos de base de elección únicos. Lo novedoso de esta instancia de participación ciudadana consistía en que por primera vez desde que se abolió el municipio libre en 1928, dichos comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno.

Entre sus principales funciones se encontraban:

1. Captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión.
2. Recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente.
3. Organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes a cada manzana.
4. Informar a los miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos. El mismo que las asociaciones de residentes.

En 1995 son aprobados los Consejos Ciudadanos Delegacionales como mecanismo de participación ciudadana; primero, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y después en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), dando un salto para la representación vecinal. El número de integrantes del Consejo en cada delegación se determinaría de acuerdo con las siguientes reglas: hasta por los primeros 100.000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros; por cada 50.000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habría un consejero, y, en todo caso, a cada delegación correspondería a lo menos quince consejeros.

Los consejeros ciudadanos serían electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente en cada área vecinal en que se dividiera las delegaciones y podrían presentar para su registro a los vecinos del área correspondiente. Los consejos se renovarían en su totalidad cada tres años. La elección sería en la misma fecha que la legislación electoral federal previera para la realización de la elección de diputados federales, representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Sus facultades fueron:

La gestión, la supervisión, la evaluación y en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública capitalina que para las delegaciones determinaran las leyes y el EGDF. Apoyarían el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, aguas, protección civil, atención social, servicios comunitarios, parques y jardines, alumbrado, pavimentación, recreación y deporte, mercados y mejoramiento del equipamiento educativo, deportivo y cultural.

Asimismo, tendrían atribuciones para participar en decisiones del uso del suelo y la supervisión de los presupuestos de las delegaciones, así como la operación de los servicios públicos. La reforma política del 22 de agosto de 1996 cambió el artículo 122 constitucional. El 7 de noviembre de 1996 se reforma el EGDF y la ALDF deroga todos los artículos del estatuto referentes a la elección de los consejeros ciudadanos. Más adelante, el 22 de noviembre de 1996, la figura de los Consejos ciudadanos desapareció también de la LPCDF. Así, dichos consejos quedaron anulados definitivamente del marco legal capitalino.

Por último, el 21 de diciembre de 1998 se publicó en la Gaceta Oficial del DF la aprobación de una nueva LPCDF, integrando la figura de Comité Vecinal.

2.3.5 Consejos Ciudadanos

Si bien por décadas se dio una estructura piramidal de participación ciudadana, es hasta 1995 cuando nace una nueva figura de representación ciudadana: los consejos ciudadanos. Ciertamente, uno de los propósitos de la participación

ciudadana es el crecimiento y expansión de la democracia representativa y la formulación de medios para la aplicación de gestión pública. Los caminos establecidos desde la instauración de nuestra Constitución Política en 1917 y para el caso del Distrito Federal la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, muestran el deseo de dar una participación real de los habitantes, pero sin perder el control de los mismos.

Si la importancia de la participación ciudadana en este momento radica en ser un instrumento que fortalece a la democracia contemporánea y su debate político, existe hoy una necesidad de que las leyes se cumplan y no sólo contemplen el marco jurídico para su implementación, sino que necesariamente deberán contemplarse los aspectos sociales expresados por los habitantes, como necesidades para resolverlas por la vía jurídica.

CAPITULO III.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1998 EN EL DISTRITO FEDERAL Y COMITÉS VECINALES.

3.1 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

En el proceso para la elaboración y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, la comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, en su discurso manejaba la inclusión de los habitantes a la vida pública de la ciudad, como no se había hecho por muchas décadas. Los contenidos de esta ley daban el reconocimiento a los ciudadanos como sujetos y con ello respetar las atribuciones de los órganos de gobierno y la participación activa de los ciudadanos. Buscaba terminar con el clientelismo y las representaciones cupulares que impedían la participación directa de los habitantes del Distrito Federal.

El objeto de esta ley es fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la ciudad de México, como lo establece el estatuto de gobierno del Distrito Federal, de la Ley de participación ciudadana, publicada el 21 de diciembre de 1998 en la gaceta oficial del Distrito Federal y todas las disposiciones que resulten aplicables.²⁶

La Ley de Participación Ciudadana, que sustenta a los Comités Vecinales como mecanismo para el funcionamiento de la participación ciudadana en el D.F., fue aprobada por la I legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 26 de noviembre de 1998, con lo que se anula la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 10 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995, y se derogan todas las disposiciones que se opongan.

²⁶ Asamblea legislativa del Distrito Federal I Legislatura. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Colección Ordenamientos Jurídicos. México, 1998, art. 1. p. 15.

La ley en mención está formada por cuatro títulos, 112 artículos y un apartado de cinco artículos transitorios.

El título primero consta de cinco artículos, contiene las disposiciones generales respecto a la participación ciudadana (su objeto, los principios, sus instrumentos y mecanismo de aplicación).

El título segundo se compone de siete artículos; en ellos se estipula quienes son habitantes del Distrito Federal, sus derechos y obligaciones.

El tercer título es el más amplio y se integra de 67 artículos; en ellos se establecen los instrumentos de la participación ciudadana y sus requisitos para ejercerlos.

Por último, el título cuarto se refiere al mecanismo de representación vecinal en el que versan 33 artículos sobre el mecanismo de participación ciudadana, su forma de integración, organización, funciones, derechos, obligaciones y coordinación entre comités vecinales.

La orientación ideológica con que esta ley pretendía contar, era un esquema de representación horizontal que rompiera con las antiguas formas de representación vecinal de estructuras verticales, donde la responsabilidad estaba a cargo de una sola persona. A su vez, retomaba elementos de las antiguas representaciones de jefes de manzana y presidentes de colonia (asociaciones de residentes), en el sentido de que cada comunidad pudiera contar con un representante que por ser vecinos de ese lugar conociera las necesidades más importantes de su comunidad.

En este sentido, el Distrito Federal por ser una de las ciudades más grandes del mundo requería de una división territorial que estuviera basada en la densidad poblacional, sin romper los lazos de identidad de los vecinos, dando forma así a las Unidades Territoriales (U.T.) por delegación. Esta división permitía dividir a

alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en dos o más U.T. de acuerdo a su tamaño y número de habitantes, pero siempre dando prioridad a su identidad cultural.

3.2 INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La ciudad de México ha sido desde 1928 -fecha en que se creó el Consejo Consultivo de la ciudad de México- la única ciudad de la República Mexicana que ha contado con un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al Jefe del Departamento del Distrito Federal actualmente Jefe de Gobierno. Este órgano de representación ciudadana ha sufrido cambios de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, en su ejercicio ha contemplado instrumentos de participación ciudadana, que son los medios con que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto a los asuntos de interés público.²⁷

Los instrumentos contenidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal nacen del reconocimiento como sujetos de los ciudadanos, en su relación con autoridades. Son nueve los instrumentos para expresar la voluntad de los habitantes del Distrito Federal:

3.2.1 Plebiscito. 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; El plebiscito debe solicitarlo cuando menos el 1% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, anexando su nombre, firma y clave de elector, además de señalar el acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito y su justificación. Sin embargo, existen actos concretos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que no pueden ser sometidos a plebiscito como lo

²⁷ *Ibidem* . p. 17.

relativo a materias de carácter tributario o fiscal, egresos y régimen interno de la administración pública del Distrito Federal.

Si se da paso a un procedimiento de plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá expedir la convocatoria cuando menos 90 días naturales a la fecha de realización; la publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación de la ciudad y en los medios de comunicación electrónicos locales; se notificará al Instituto Electoral del Distrito Federal para que inicie la organización del proceso. Los resultados tendrán carácter vinculatorio para las acciones y decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando se obtenga la mayoría de la votación y corresponda a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

3.2.2 Referéndum. Este medio permite a la ciudadanía manifestar su rechazo o aprobación respecto a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este mecanismo de participación directa es facultad exclusiva de la Asamblea y debe darse por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros. La solicitud para someter a referéndum algún ordenamiento puede ser iniciada por uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa o por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, anexando su solicitud y con precisión señalar los artículos que se proponen someter a referéndum, así como sus razones, los nombres, firmas y clave de elector.

Al igual que el plebiscito, será necesario expedir una convocatoria con 90 días naturales antes de la fecha de realización. Esta convocatoria debe de publicarse en la gaceta del Distrito Federal, en los diarios de circulación local y en los medios de comunicación electrónicos; El referéndum no aplicará para leyes o artículos referente a materia tributaria o fiscal, así como a los egresos del Distrito Federal, el régimen interno de la administración pública del D.F., la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, así como la regulación interna de los órganos de la función judicial del D.F. Es importante

señalar que al igual que en el plebiscito, en año electoral donde se elijan representantes populares no podrá realizarse el referéndum.

3.2.3 *Iniciativa popular.* A través de ella los ciudadanos del Distrito Federal pueden presentar a la Asamblea Legislativa sus iniciativas para crear, modificar, reformar, derogar, o abrogar leyes que les corresponda expedir. También este instrumento de la participación ciudadana tiene objeciones en lo que respecta a leyes o artículos referentes a materia tributaria o fiscal, así como a los egresos del Distrito Federal, régimen interno de la administración pública del D.F., la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda y la regulación interna de los órganos de la función judicial del D.F. Para dar trámite es necesario presentar por escrito la iniciativa mediante un representante a quién se le notificará de su admisión, improcedencia o rechazo por parte de la comisión especial de la Asamblea Legislativa en un plazo de 30 días hábiles; el contenido estará debidamente requisitado con exposición de motivos, respaldado con nombres, clave de elector y firmas de por lo menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F.

3.2.4 *Consulta vecinal.* Por este conducto los vecinos de las delegaciones políticas, podrán dar su opinión y generar propuestas que solución a los problemas colectivos de su unidad territorial o su delegación política; debe ser convocada por los jefes delegacionales, al menos siete días antes de la realización. Los titulares de las dependencias o los órganos desconcentrados de la administración pública del D.F., deben ser difundidos por medios impresos y en los medios de comunicación. La técnica a utilizar puede ser variada, desde una consulta directa, a una encuesta, siempre y cuando se haga del conocimiento público.

3.2.5 *Colaboración vecinal.* En la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, los habitantes del Distrito Federal, podrán colaborar con las autoridades de su delegación, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal. Esta colaboración se solicitará por escrito, firmada por los vecinos o por el

representante designado y la delegación política correspondiente. Esta solicitud deberá resolverse en un plazo no mayor a 30 días naturales la procedencia y su disponibilidad financiera para ejecutar los actos a realizar por colaboración vecinal.

3.2.6 Unidades de quejas y denuncias. Como su nombre lo indica, dará atención y seguimiento en cuanto a deficiencias en la prestación de servicios públicos otorgados por la delegación, y las irregularidades en que incurran los servidores públicos de los órganos político administrativos de las delegaciones, los órganos desconcentrados y las entidades de la administración pública del Distrito Federal; Estas unidades no resolverán queja o denuncia alguna, en tanto no contengan nombre y domicilio.

3.2.7 Difusión pública. La realizará el Gobierno del Distrito Federal a través de medios informativos idóneos, en los que se difundirán las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, Asamblea Legislativa, obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias que recibirán las quejas y denuncias en las delegaciones políticas.

3.2.8 Audiencia pública. Este mecanismo permite proponer al titular de una delegación política la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos que benefician a su comunidad, así como recibir información respecto al desempeño de los funcionarios de la delegación. Pueden solicitar una audiencia los representantes populares en el D.F., los comités vecinales y los representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios, de bienestar social, grupos ecologistas y en general los grupos sociales organizados. Una audiencia, una vez recibida por al autoridad, cuenta con siete días naturales para dar respuesta.

3.2.9 Recorridos del jefe delegacional. Los comités vecinales, los diputados de la Asamblea Legislativa y los representantes del sector industrial, comercial, y de servicios, pueden solicitar al delegado que realice recorridos periódicos para verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así

como las condiciones que guardan los sitios, obras e instalaciones de la comunidad. En suma, estos nueve instrumentos no han tenido una real aplicación a lo largo de varios años. Se tiene registrado el 21 de marzo de 1993 un plebiscito convocado por un grupo de ciudadanos para conocer la opinión de los ciudadanos sobre tres cuestiones estratégicas para la reforma política:

- 1) Si el D.F. debía convertirse en un estado de la Federación.
- 2) Si los gobernantes debían ser elegidos por voto universal.
- 3) Si la ciudad de México debía contar con un órgano legislativo propio y las consultas sobre revocación de mandato del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Desde mi experiencia puedo afirmar que las acciones que más se utilizan es la audiencia y los recorridos, ya que significan la manera menos compleja para su instrumentación. Las otras, como hemos mencionado requieren de una elaboración que en la vía de los hechos termina por diluirse en su preparación.

3.3 LOS COMITÉS VECINALES COMO INSTRUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Según la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, los **Comités Vecinales**²⁸ son órganos de representación ciudadanas que tiene 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 demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia.

La elección de estos comités vecinales se realizó de acuerdo a lo que establece la Ley de Participación Ciudadana, esto es, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten

²⁸ *Ibidem.* p. 43.

con credencial de elector.²⁹ Esta elección se realizará mediante planillas, de acuerdo al número de candidatos determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, que para cada unidad territorial oscilará entre un mínimo de siete y un máximo de 15 ciudadanos, de acuerdo al número de habitantes inscritos en el padrón electoral de cada unidad territorial.

Para la conformación del comité vecinal se tomó en cuenta lo establecido por el artículo 92 de la Ley de Participación Ciudadana³⁰, que hace referencia a la proporcionalidad bajo el principio de cociente natural resto mayor, esto es, quien encabece la planilla ganadora será el coordinador del comité vecinal. Este principio establece que según el número de votos obtenidos por cada planilla será el número de integrantes que aporte para la conformación del comité vecinal, por ejemplo: "en una unidad territorial, se emiten 800 votos y se necesitan 7 integrantes que conformaran la representación vecinal, en ese proceso se registraron 3 planillas o fórmulas; la uno tiene 435 votos, la fórmula dos obtuvo 265 votos y la tres 100".

Fórmula	Votos obtenidos	Asignación	Integrantes obtenidos por cociente natural	Integrantes obtenidos por resto mayor	Total asignado
Uno	265	2.98	2	1	3
Dos	435	4.89	4	1	5
Tres	100	1.12	1	0	1

Así, se cuentan con 800 votos totales, se dividen entre nueve integrantes, con un resultado de 88.89 para obtener un integrante. La planilla dos por obtener más votos se adjudica la coordinación.

Como se menciona, cada comité vecinal cuenta con un coordinador de la planilla que obtuvo más votos, quién es el responsable de coordinar los trabajos del comité, convocar a las reuniones del pleno propia iniciativa o a solicitud de la mayoría de los integrantes del comité, y promover la coordinación con otros comités vecinales. En realidad su aportación es de suma importancia, toda vez

²⁹ *Ibidem*, p. 45.

³⁰ *Ibidem*, p.45

que en los casos en donde se resuelva mediante votación y prevalezca un empate, tendrá que dirigir lo que mejor convenga con la anuencia de los integrantes, ya que no tiene voto de calidad para resolver hacia alguna posición, debiendo observar siempre la imparcialidad.

Las funciones establecidas para los comités vecinales son

1. Representar los intereses de los vecinos de su colonia.
2. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.
3. Conocer y difundir entre los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad.
4. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulan los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad de habitación al ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial.
5. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, un barrio, pueblo o unidad habitacional.
6. Participar en su nivel de actuación en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad de habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial.
7. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes, a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal.
8. Establecer vínculos entre los habitantes y los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales.
9. Promover la organización, participación y la colaboración en su entorno.
10. Organizar estudios de investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representa.
11. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación, pendientes a promover la participación ciudadana.

12. 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.
13. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.
14. Las demás que esta y otras leyes les otorguen.³¹

Estos comités vecinales observarán estas funciones durante tres años. Como los cargos son representaciones honoríficas (no se recibe pago alguno), el compromiso que se asume tiene una importancia en la disposición del tiempo necesario para realizar las funciones establecidas, ya que para su trabajo se establecerán en pleno o mediante comisiones de trabajo, siendo iguales en jerarquía. A pesar de que la ley contemplaba su renovación cada tres años, las representaciones siguen aún vigentes.

³¹ *Ibidem.* p. 48.

CAPITULO IV.

LOS COMITÉS VECINALES EN LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN.

4.1 COMPORTAMIENTO DE LOS COMITÉS VECINALES EN LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN

Los Comités Vecinales, como figura de representación propuesta por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, buscó promover una amplia participación de la población capitalina en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de nuestra ciudad. Esta innovación a la figura de representación ciudadana para los habitantes del Distrito Federal ha tenido sus altibajos, aun presenta deficiencias respecto a su aplicación y desarrollo territorial. Estos comités vecinales parecían ser el parte aguas a todo un proceso clientelar que data desde 1928.

El camino todavía es largo. Los comités vecinales elegidos el 4 de julio de 1999 y que debieron renovarse tres años después, aún siguen vigentes como figura de representación, sin embargo, analógicamente podemos considerar que en la práctica algunos de ellos murieron de inanición, otros están mutilados y algunos otros jamás existieron. Su renovación no llegó a tiempo y pasarán solamente como el primer ejercicio democrático por su forma de integrarse a través del sufragio, libre y secreto. En lo subsecuente debemos rescatar esta experiencia para introducir cambios en su implementación y fomentar la participación para elegir a las nuevas figuras de representación, es una necesidad.

Una nueva forma de representar a los vecinos en sus lugares donde habitan, está por llegar: el comité ciudadano y el consejo ciudadano,³² contemplados en la nueva Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, aprobado por la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004; emplazando a

³² Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III legislatura. *Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal*, México, 2004. art. 3.

elecciones el último domingo del mes de abril del 2005 para renovar a los actuales comités vecinales.

Sin duda, el ejercicio ciudadano descrito pretendió hacer a un lado el control y la manipulación que por décadas se le impuso a la participación de los habitantes del Distrito Federal en los asuntos públicos. Más allá de sus buenas intenciones, se estaba gestando una forma inédita para legitimar un poder local, como en las otras formas de representación dadas con anterioridad.

Desde el momento mismo de identificarse tan sólo con un número, (aunque esto fue normado para evitar la arbitrariedad) el registro de las planillas carecía de un rostro, de una plataforma con las propuestas sentidas por los interesados en representar a los habitantes de su colonia. La mano de los partidos políticos y de los funcionarios de gobierno estuvo presente desde su registro, pasando por su conformación, hasta en el desempeño de sus funciones.

Los fundamentos básicos de la ley fueron hechos a un lado en la mayoría de los casos. Como lo mencioné, no se renovaron a tiempo, su desintegración fue una necesidad para los que no encontramos respaldo a propuestas de trabajo; hacer valer nuestro derecho de petición fue lo que siguió y que a la fecha se da de manera alterna y no como una forma complementaria para dar solución a las demandas sentidas.

En la integración total de los comités vecinales por unidad territorial en la delegación Álvaro Obregón, el 54% de 1,390 ciudadanos electos son hombres y el 46% mujeres, sin embargo, hay más hombres como coordinadores: en 147 comités electos la relación es de 91 sobre 56. En otras palabras podemos afirmar que respecto al género la representación es equitativa, pero por funciones la coordinación recae más en los hombres. Sabemos que la participación de las mujeres en los cargos de elección popular ha ido en aumento y en su comunidad podemos decir que son parte fundamental para el desarrollo de los mismos.

En cuanto a la edad de los representantes, el promedio de edad de los integrantes de los comités vecinales es de 50 años, aunque resalta un porcentaje muy alto (55%) que tiene entre 44 y 64 años. En este caso la participación de los jóvenes no se ve reflejada en la práctica, pero también en la Ley de Participación Ciudadana no se maneja un criterio que norme la inclusión de este sector; en su artículo 88 únicamente se contempla la participación equitativa de hombres y mujeres, aunque tampoco niega la participación de este sector. Al respecto es necesario señalar que en la conformación de la representación prevalece entre los adultos la consideración de que los jóvenes son inexpertos y faltos de compromiso, lo que nos lleva a percibir una representación que no parece experimentar renovación.

En el total de los comités vecinales dos terceras partes estuvieron conformadas con siete miembros, y el promedio de integrantes fue de 10. Actualmente los comités vecinales han sufrido una considerable deserción de sus integrantes, contando tan sólo con cuatro integrantes. La representación vecinal ya no existe en un 10% de las unidades territoriales, ya que sus comités están desintegrados.

Los datos anteriores nos dan una clara visión del proceso de desgaste y paulatina desintegración de los comités vecinales como forma de representación legitimada.

En términos estrictos al conformarse la representación vecinal había un representante por cada 494; hoy, por cada 1,374 habitantes existe un representante vecinal.

Hay que precisar que esta deserción en mayor medida se ha presentado en las planillas no ganadoras. Tal vez uno de los factores es que no hay una responsabilidad tan gravosa como ser integrante de una planilla ganadora, o simplemente no se comparten las formas de trabajar con los integrantes de planillas ganadoras y eso los orilla a trabajar de manera independiente. Sin

embargo, los integrantes de las planillas no ganadoras que ya no participan en el comité continúan trabajando en acciones que benefician a su comunidad.

En este sentido hay que resaltar que dos de cada tres miembros que no siguen participando dentro de los comités, siguen trabajando de manera independiente en acciones que benefician a su comunidad, apoyados en la delegación para su gestión. La participación de los líderes es a todas luces algo que podríamos considerar como natural en su persona, ya que no se necesita tener una representación legitimada para realizar acciones de beneficio comunitario. Con lo anterior, la representación legitimada desaparece, pero continúa una representación natural de los exintegrantes de un comité vecinal. Pero además, este compromiso varía según el cargo que ocuparon para apoyarse en su labor con otras instancias, por ejemplo, los que fueron coordinadores tratan más con la delegación. Los integrantes de planilla ganadora y de las planillas no ganadoras realizan su trabajo de manera más independiente.

A pesar de que la representación vecinal y el trabajo de los comités eran para el beneficio de la comunidad, hay quien considera que con ello se privilegiaba a la planilla ganadora y a grupos, aunque también está considerado que el beneficio y privilegio es mínimo a quien coordina, pero puede ser un factor que desencadene acciones inequitativas y con ello una apatía y falta de credibilidad de los grupos no incluidos.

Ulteriormente hemos clasificado a los comités vecinales por su desempeño: los que están integrados por una planilla, los de dos y aquellos cuya composición es de tres o más. El desempeño de los primeros va de regular a malo, esto en términos de que no hubo una pluralidad en las propuestas de trabajo, es decir, al pertenecer todos los integrantes a la misma planilla o grupo no había una representación de todos los actores de esa unidad territorial y los debates se consideraban, además, sin trascendencia.

Por su parte el desempeño de los comités conformados por dos planillas se considera en un rango de bueno a muy bueno. Esta representación establece trabajo equitativo para un grupo, dándose un debate que garantiza un consenso o negociación que reditúa a la comunidad.

Los comités conformados por tres planillas o más identifican su trabajo realizado como regular. El desempeño de una dirección única o con más de dos expresiones generalmente se ve afectado, por no haber propuestas alternas o por haber muchas propuestas que resulte difícil llegar al consenso. Tal vez la representación conformada por dos planillas es una buena forma de integración de la representación vecinal en las unidades territoriales; aunque esto también podría atentar contra el principio democrático que identifica e incluye a los grupos minoritarios, como grupos representativos.

Tomando en cuenta los cargos y/o su integración según la planilla que los propuso, los coordinadores califican el trabajo de los comités como regular; los integrantes de las planillas ganadoras como bueno, y los de las planillas no ganadoras como malo.

Es necesario resaltar que el comportamiento de los integrantes de planilla no ganadora al dar una respuesta desfavorable del trabajo manifiesta una preocupación por el quehacer real de los comités.

En cuanto al ejercicio de los derechos de los que conforman el comité vecinal, el 75% de los integrantes sí fueron tomados en cuenta para formar las comisiones de trabajo, deliberar y tomar decisiones; el 74% fue consultado sobre las acciones a realizar y el 85% para presentar propuestas. Sin embargo existe una exclusión de una cuarta parte de los que conforman los comités vecinales, lo que se traduce en una eliminación de la participación, que bien vale para hacer trabajo de manera independiente.

En este contexto hay que resaltar que los integrantes de las planillas no ganadoras fueron tomados en cuenta menos que los integrantes de las planillas

ganadoras y los coordinadores. Asimismo, los comités integrados por dos planillas tomaron en cuenta a sus integrantes para deliberar y tomar decisiones, en un grado mayor que los comités integrados por una y tres o más planillas, lo que nos lleva a reafirmar lo que con anterioridad afirmamos: el ideal para conformar una representación vecinal es aquella integrada con dos expresiones.

No obstante es pertinente resaltar que a pesar de considerar a los integrantes del comité para el trabajo, las decisiones tomadas, no fueron aprobadas por la totalidad de los integrantes ya que solo el 22% fue por consenso, el resto se aprobó mediante votación. Esto nos manifiesta que aún impera la visión mayoritaria como parte del ejercicio democrático, resultando paradójico el lugar que ocupa la representación de las minorías.

Los comités vecinales también tuvieron obligaciones que ejecutaron de forma aceptable, toda vez que un 80 %, consultó a los vecinos para realizar su trabajo; respetaron los acuerdos tomados por los representantes e informaron a su comunidad sobre las acciones realizadas. Así, los vecinos estuvieron enterados de las acciones realizadas y de aquellas por realizar, sin embargo, esto no se tradujo en una participación o interés de la gente; tal vez haya una falta de credibilidad o simplemente a la población no le interesa y no dan importancia al trabajo de la representación vecinal, a menos que tengan una necesidad que los afecte de manera directa.

Asimismo, existieron diferencias políticas en el 57% de los comités vecinales. Estas pugnas afectaron el trabajo de manera negativa, ya que el 71% así lo refirieron, sin embargo, el 29% indicó que fue positivo. Este impacto tiene que ver con que un porcentaje alto (66%) de los integrantes que conformaron a los comités vecinales, pertenecen a algún partido político. Pocos pertenecen a organizaciones civiles (18%) y sólo el 11% pertenece a alguna organización religiosa. Quizá esto nos permita poner en la mesa de discusión que otro factor del declive de los comités haya sido la percepción de que los representantes con una filiación política, más de las veces buscan un interés político antes que ciudadano.

La politización en los comités (refiriéndonos a la connotación política dada a las acciones) se concentró en mayor medida en los conformados por tres o más planillas; en los de una planilla, minoritariamente y en los comités estructurados por dos planillas existe una politización media. La postura política que se le da al tratamiento de los conflictos del comité muestra que la gente que milita en los partidos políticos, las organizaciones sociales y demás grupos organizados, están presentes en la conformación de la representación vecinal y buscan generar un sentido político a las acciones para beneficio de su grupo.

En términos generales, los comités sufren una afectación negativa respecto a la politización dentro de ellos. Así, los que contaron con representantes con alguna afiliación política se concentran en mayor medida en los comités conformados por 3 planillas, seguidos por los de dos y por último los estructurados por una sola planilla.

La comunidad representada juega un papel esencial en el desarrollo de las acciones, en la rendición de cuentas y en la observancia del actuar, sin embargo, en un 57% se ha mostrado apática y 43% poco participativa. Se puede inferir que la gente aun da la importancia a su comunidad, pero podría estar condicionada según cuente o no con todos los servicios. No obstante, una comunidad no termina en cuanto esté dotada de servicios e infraestructura urbana; los procesos sociales traen consigo problemas de índole diversa que merecen atención y que no son manejados con la reserva necesaria para brindar opciones que coadyuven al restablecimiento del orden social.

Por último, observamos que la actitud de la comunidad es determinante respecto al desempeño de los comités vecinales; en aquellos conformados por dos planillas, la representación fue mejor en todos los sentidos y el desempeño se ubicó de bueno a muy bueno, a diferencia del resto de los comités que fue de regular a muy malo.

De acuerdo al Artículo 98 de la Ley de Participación Ciudadana, los comités vecinales tenían las siguientes funciones, misma que realizaron de acuerdo al porcentaje obtenido:

Funciones	si	no
Realizar gestión	55%	45%
Dar a conocer acciones de gobierno	23%	76%
Convocar para el desarrollo de obras	70%	30%
Elaborar diagnóstico de su comunidad	33%	67%
Realizar acciones de capacitación	12%	87%
Vincular a sus representados con la Delegación o el Gobierno del Distrito Federal	66%	34%
Promover la participación	37%	62%
Organizar Foros	12%	87%
Emitir opinión sobre programas de Trabajo y servicios públicos	67%	32%

El quehacer de los representantes vecinales se centró en acciones que aterrizan en el procedimiento y seguimiento administrativo de las demandas. Las funciones que más se realizaron fueron las de gestión; convocar para la realización de obras; relacionar a los habitantes con los órganos delegacionales, de gobierno de la ciudad, y opinar en cuanto a los servicios públicos y programas de trabajo, dejando de lado todo lo referente a acciones de tipo formativo y de fomento a la participación vecinal.

A pesar de que casi una tercera parte del total de los comités promovieron la participación, no se puede establecer de qué manera lo realizaron. Es importante mencionar que en el índice de cada 10 comités cinco realizaron gestiones; dos dieron a conocer a sus representados las acciones de gobierno; siete convocaron a la comunidad para la realización de obras; tres elaboraron un diagnóstico de su comunidad; uno de cada diez implementaron acciones para capacitar a sus representados; en esta misma relación seis vincularon a su comunidad con la delegación; cuatro promovieron la participación de la comunidad; uno de cada diez organizaron foros para conocer los problemas de mayor interés para su comunidad y por último siete de cada diez opinaron respecto a los programas y servicios de su unidad territorial.

Reafirmando lo anteriormente dicho, las facultades y la forma que se da a la representación vecinal no genera una visión de tipo formativo. El desconocimiento por parte de los representantes y los ciudadanos respecto a los métodos y estrategias que ayuden a realizar un diagnóstico, así como de programas que le permita vislumbrar las acciones inmediatas y mediatas que su comunidad requiere, es parte de las necesidades a resolver.

Con relación a los planteamientos sugeridos para el mejoramiento de la representación, los comités vecinales en un 45% consideran que modificar la Ley de Participación Ciudadana para dar mayores atribuciones a los mismos ayudaría a mejorar su desempeño; hay quienes consideran que recibiendo una capacitación solucionarían las deficiencias; en menor porcentaje se pidió una remuneración para incentivar el trabajo, y, por último, un 16% considera que integrar a los comités por una sola planilla sería la solución. Asimismo, los comités conformados ya sea por una, dos o tres planillas, opinaron en un alto porcentaje que para el desempeño de sus funciones deben contar con mayores atribuciones estipuladas por la Ley de Participación Ciudadana.

En síntesis, nos hemos percatado de la dinámica vivida por los que conforman los comités vecinales, mismos que requieren de una dotación de facultades que les permita no sólo gestionar, sino también ver en la pluralidad de su conformación un espectro de crecimiento individual y comunitario; asimismo, ver que su actuación no debe estar condicionada al interés de los partidos políticos, sino al reconocimiento de los derechos fundamentales que brinda el ejercicio de la ciudadanía.

Para terminar, el 4 de julio de 1999 fue la elección de dichas instancias en el Distrito Federal; los resultados no fueron satisfactorios: ganó la apatía y el abstencionismo. Desde el registro mismo de las planillas: 43 de las unidades territoriales (3%) no se registraron y así los habitantes de seis delegaciones no tuvieron la totalidad de sus comités. Aunque se registraron el 97% de las planillas en todo el Distrito Federal, lo importante fue la cantidad de votantes, puesto que,

de manera similar a la elección de los consejeros ciudadanos en noviembre de 1995, la elección de los comités no fue concurrida, lo que demostró que esta figura no resolvía los enormes problemas de participación ciudadana y representación.

Entonces, después de cinco años el resultado no es del todo halagador. Desde el inicio se vislumbró una apatía generalizada. El Instituto Electoral del Distrito Federal declaró un total de 572,432 votos emitidos, lo que representó el 9.3% de votación con relación al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, y el 90,7% de abstencionismo, para elegir a 1,352 comités de entre 3,791 planillas registradas en el Distrito Federal.³³

A esta elección le antecedió una discusión en torno al presupuesto asignado, el cual fue de alrededor de 56 millones de pesos, equivalente a casi 98 pesos por sufragio emitido. Esta cantidad fue cuestionada por aquellos que se resistían al avance democrático y al impulso de los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, toda vez que se consideraba demasiado los recursos, para las atribuciones dadas y con las cuales los comités vecinales entrarían en funciones.

³³ Mellado Hernández, Roberto. op. cit. p. 113.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El avance es importante si hablamos de la reforma política del Distrito Federal, misma que generó una singular fórmula de voto libre, secreto y directo para la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano legislativo en algunas materias del D.F. que ha dado pie a la elección libre de los órganos de representación vecinal.

Respecto a la participación ciudadana, ésta también ha irrumpido mediante organizaciones o asociaciones novedosas que abren espacios reservados a los partidos políticos y que llevan inmersos un proceso de *ciudadanización*. Así, la ciudadanía busca participar haciendo valer sus derechos y con ello participar en el desarrollo de lo social lo económico y lo político, sin embargo, hace falta que las acciones de esta incursión en el plano territorial, en la representación vecinal legitimada, conlleven los principios que dan forma a la participación ciudadana:

Democracia. Igualdad de oportunidades para la toma de decisiones.

Corresponsabilidad. Acatar, tanto los ciudadanos como los representantes y el gobierno, las decisiones convenidas sobre asuntos públicos.

Inclusión. Tomar en cuenta a los grupos minoritarios.

Solidaridad. Participar de forma colectiva en los problemas individuales y comunes.

Legalidad. Garantizar el derecho en cualquier decisión

Respeto a las diferencias de visión y postura.

Tolerancia a la diversidad y diferencia en preferencias y rasgos.

Sustentabilidad. Procurar el entorno para generaciones futuras.

Pervivencia. Garantizar que las prácticas democráticas se socialicen y reproduzcan.

Por ello, es importante llegar a las unidades territoriales, revisar el aspecto social, la dinámica que se vive; rescatar la experiencia de los representantes

vecinales que han estado en las diferentes representaciones vecinales elegidas, de los líderes y sobre todo del sentir de los habitantes del Distrito Federal. Como trabajadores sociales tenemos la obligación de combinar el trabajo de escritorio con la práctica; darle oportunidad a la praxis y rescatar así la importancia de participar activamente como ciudadano en la solución de demandas, en la elección de representantes, en la rendición de cuentas y estar informados, es fundamental.

Al respecto, compartimos con Martí Batres cuando afirma: "...no creo en el legislador que trabaja en gabinete al margen de la gente. La tarea número uno es legislar, pero también debatir en tribuna, investigar, generar opinión pública y atender demandas de los ciudadanos."³⁴

El comportamiento de los comités vecinales es a todas luces un síntoma de atención. Hay condiciones y factores que se estructuran de forma causal o a manera de efecto para dictar su actuación.

Al respecto la Ley de Participación Ciudadana en su marco normativo tiene lagunas de diversa índole. En su articulado si bien contempla la conformación equitativa de hombres y mujeres, el sector juvenil queda relegado; aunque no prohíbe la integración de jóvenes, tampoco estipula de manera tácita su inclusión, por lo que este sector de población queda excluido en la representación. En este sentido y de acuerdo a la experiencia en la Delegación Álvaro Obregón, si bien la participación por género era equitativa, no así la de jóvenes, como ya se señaló en su oportunidad.

Asimismo en el actuar de los comités se ve una falta de conocimiento respecto a la formación ciudadana y de una visión que integre acciones de capacitación para la elaboración de insumos de trabajo que les permita la planeación de sus actividades y no sólo dar seguimiento de tipo administrativo de las demandas ciudadanas.

³⁴ Batres Guadarrama, Martí. *Un Congreso para la Transformación*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001. p. 21. "Discurso como diputado electo, previo a su elección como coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el LVIII legislatura de la Cámara de Diputados, el 4 de agosto de 2000".

Los aspectos que se deben contemplar para el mejoramiento de la representación vecinal, se encuadran en la necesaria ampliación de las atribuciones concedidas en el marco jurídico y en una capacitación constante de los integrantes y de la comunidad, como mecanismo de acercamiento que coadyuve al conocimiento de sus derechos y obligaciones para generar un proceso que impacte en el ejercicio de la ciudadanía. Hasta aquí hemos analizado los aspectos de la Ley de Participación Ciudadana que inciden en el desempeño de la representación vecinal.

Dentro de los factores externos existe uno con gran influencia en el funcionamiento de los comités vecinales: la actitud de la comunidad que no se interesa en su problemática; generalmente deja al libre albedrío la solución de los mismos, dando con ello la pauta para que el representante actúe según considere conveniente y a veces bajo sus propios intereses.

En los comités hubo más integrantes pertenecientes a algún partido político, por lo que en su mayoría hubo pugnas políticas internas. Esto nos muestra que cada planilla representa una expresión plural y es signo de equilibrio en la representación, sin embargo, no se pudieron manejar estos conflictos y afectaron de manera negativa al trabajo de los comités, ya que entre otras cosas encontramos que mientras mayor es el número de planillas, mayor es el grado de politización.

El trabajo de los comités ha sido regular en términos generales y la actitud de los habitantes en las unidades territoriales fue más apática que participativa, quizá por que el fenómeno de la no credibilidad en las instituciones ha permeado el nivel mínimo de la representación popular. En general, una comunidad que participa, que está presente en el desarrollo de la representación da para que el trabajo del comité sea vigilado y, por ende, tenga mejores resultados.

Los factores expresados por la dinámica interna de los comités vecinales, están presentes desde la forma de estructurar la representación en cada unidad

territorial. Si bien en tres cuartas partes de los comités fueron incluyente, se practicó el debate y la consulta para tomar decisiones, beneficiando en lo mínimo a un grupo en particular, es cierto también la deserción de los integrantes de los comités vecinales. No obstante, cabe aclarar que dicha deserción se registró sólo en el cuerpo colegiado que tiene la representación legítima, por lo que la gente que representa a una comunidad o grupo sigue trabajando de manera independiente, es decir, simplemente desaparece el nombramiento.

Como mencionamos anteriormente, una característica de los comités fue el tomar en cuenta a los integrantes para formar las comisiones de trabajo, tomar decisiones y presentar propuestas, sin embargo, a los integrantes de las planillas no ganadoras en menor medida se les tomó en cuenta que a los coordinadores y los integrantes de las planillas ganadoras; fueron precisamente los integrantes de planillas no ganadoras los que abandonaron la representación. Es necesario destacar que la politización y el hecho de no contar con el apoyo del coordinador para implementar las propuestas, es un elemento que afecta la gobernabilidad de cualquier grupo y lo encamina a su disolución.

Para finalizar, el deseo de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las comunidades, proclama una revisión exhaustiva de nuestros legisladores para que los lineamientos de esta ley fructifiquen. Esto sería lo ideal, sin embargo, sigue faltando una parte muy importante; no son las consultas ciudadanas, ni los diversos foros realizados, mucho menos los acuerdos y consensos alcanzados a interés de los partidos políticos representados en la asamblea legislativa para la aprobación de iniciativas; como lo mencionamos en su oportunidad ahora nace una nueva Ley de Participación Ciudadana que deberá regir la elección de la nueva figura de representación vecinal en abril del próximo año, y con ello renovar la representación vecinal.

Desgraciadamente al terminar este escrito, la ley a la que hemos hecho referencia ha quedado congelada hasta la resolución de la controversia que se presentó al respecto. Sin duda con esta medida un esfuerzo por dar fortaleza a la

representación vecinal, ha quedado inmóvil. Además el argumento es que no se tienen disponibles cincuenta millones de pesos para que el Instituto Electoral del Distrito Federal realice los comicios para elegir al nuevo mecanismo de representación vecinal llamado Comité ciudadano y Consejo ciudadano.

Tenemos un largo proceso del cual generar conocimiento y rescatar la experiencia; este ejercicio vislumbra lo acontecido durante casi seis años de representación vecinal y hoy se ve como una necesidad el fortalecer los mecanismos e instrumentos para que la participación ciudadana constituya ese elemento que fortalezca la incipiente democracia, con la que el Distrito Federal y el país hacen gala de tener como forma de gobernar y como práctica cotidiana en sus instituciones.

Después de tener una visión clara de la representación vecinal en la Delegación Álvaro Obregón y más aun ser parte de esta representación en una U.T., me salta una gran duda: ¿Qué sucede con la participación de la gente? Para la elección de comités vecinales de 1999 en el Distrito Federal, sólo participo el 10%, de cada 1,000 habitantes, únicamente 100 están preocupados en quiénes los representaran; los otros 900 dejan su derecho de decisión a otros. Tal vez el siguiente paso sea realizar un estudio sobre el comportamiento y la práctica ciudadana.

Revisando la nueva Ley de Participación Ciudadana, (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de mayo de 2004) se contemplan los mismos instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, además de proponer también la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana, así como al Comité Ciudadano y al Consejo Ciudadano como órganos de representación ciudadana en las unidades territoriales del Distrito Federal.

Si ya existe una ley que entró en vigor el día 18 de mayo del 2004 y con ello se abroga la ley de la cual nos referimos en este trabajo y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la nueva ley, aun cuando en sus transitorios se

estipule que los comités vecinales actualmente en funciones, continuarán hasta la primera elección de los comités ciudadanos. Entonces bien pudiéramos proponer que:

- Se promueva la participación de los jóvenes en la representación de sus comunidades.
- Capacitación constante a los comités, a efecto de dotarlos de elementos que les permitan la instrumentación de diagnósticos, acciones de promoción, consulta, manejo de programas y proyectos, y sobre todo que conozcan los lineamientos de la Ley de Participación Ciudadana para potenciar su marco de acción.
- Hacer partícipes a los partidos políticos en la difusión y elección de las figuras de representación ciudadana, contemplando su participación bajo los lineamientos que establezca el Instituto Electoral del Distrito Federal y demás normas aplicables.
- Incentivar la participación de los habitantes del entorno al trabajo de los comités vecinales, mediante programas que contemplen acciones de información.
- Estudiar a fondo las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana para dar mas atribuciones a la representación vecinal y con ello garantizar su desempeño.

No obstante lo anterior, se considera pertinente incentivar la participación de los ciudadanos desde una perspectiva institucional; si la democracia brinda una igualdad en oportunidades para la influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminación de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de alguna otra especie, impulsemos el desarrollo de una *cultura de participación y formación ciudadana mediante la información y la capacitación política*, como una forma obligada de relación democrática entre el gobierno y la sociedad, y en el ejercicio pleno de los derechos que brinda la ciudadanía.

Esta cultura de participación, requiere de una serie de acciones paulatinas y constantes que lleguen a todas las comunidades del D.F., mismas que considero deben ser obligadas para los partidos políticos y las agrupaciones políticas

locales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 estipula el ejercicio de la soberanía mediante los Poderes de la Unión, siendo estos poderes el Legislativo y el Ejecutivo en su competencia, más los establecidos por los Estados en los términos de esta Constitución.

Si los partidos políticos como entidades de interés público tienen derecho a participar en la conformación y renovación de los Poderes de la Unión, si cuentan con la ley que les garantiza de manera equitativa un financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y si además tienen asegurado el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo a lo que establece el capítulo II, de las prerrogativas en radio y televisión (artículos 27, 28 y 29 del Código Electoral del Distrito Federal, publicado el 30 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del D.F), entonces se puede considerar viable que en el cometido de los partidos políticos -teniendo como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática- se contribuya en la representación popular y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Lo anterior a través del establecimiento de lineamientos necesarios para que, de acuerdo con sus programas y principios, se implementen campañas de difusión permanente en medios de comunicación electrónicos (radio y televisión) y medios impresos; se fomente la participación y se den a conocer los contenidos de la Ley de Participación Ciudadana, generando así un cambio de actitudes; una práctica plural e incluyente de los diversos actores sociales y políticos para lograr el interés de la gente y alcanzar así un desarrollo sustentable de sus comunidades, mediante su participación en el conocimiento, análisis, deliberación, debate, toma de decisiones, ejecución y control de las acciones públicas.

La formación ciudadana es una opción que permitirá utilizar los canales institucionales de participación existentes para expresar sus demandas, necesidades y opiniones con la finalidad de que sean consideradas por las

autoridades en la toma de decisiones. Para lograrlo es necesario facilitar aquellos elementos que contribuyan al conocimiento de las leyes aplicables y su marco de acción, así como también elementos que permitan la inclusión de individuos, grupos organizados e incluso de las agrupaciones que de manera coyuntural se constituyan, y con ello hacer de lo cotidiano un ejemplo de toma de decisiones colectivas.

En este proceso continuo de capacitación en la población, los funcionarios públicos, los enlaces de gobierno y los representantes vecinales electos, deben estar garantizados por los órganos políticos administrativos de cada demarcación territorial. En su contenido deben precisarse instrumentos que garanticen una apropiación acorde con la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica.

Al respecto, otro planteamiento que gira en torno a la participación de los ciudadanos mediante la forma de organizar al Gobierno del Distrito Federal, es la creación del *Estado 32* de la República Mexicana, esto es, el nacimiento de los municipios en el Distrito Federal. Como ya dijimos, se ha aprobado la nueva Ley de Participación Ciudadana para el D.F., cuya modificación en sus transitorios se rumora como un manejo para no llevar a cabo la renovación de este mecanismo de participación ciudadana en la fecha estipulada para este 2005.

La autonomía y las posibilidades de un ejercicio autogestivo del poder del Gobierno del Distrito Federal se ven limitados hasta en tanto no se consiga diseñar sus propios marcos normativos. Entonces, ser el Estado 32 de los Estados Unidos Mexicanos y con igualdad ante los demás Estados de la Federación, tendremos una forma de gobierno republicano, representativo y popular, como lo marca el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, teniendo la organización política y administrativa del Municipio Libre, las delegaciones políticas del Distrito Federal podrán ejercer su gobierno a través del Ayuntamiento, sin una autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado

(Jefe de Gobierno del Distrito Federal). Este gobierno conformado por presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, elegidos de forma directa y popular, garantizará *la participación ciudadana y vecinal*, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expidan la legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que a la vez permitieran una mejor organización de la administración pública municipal y la regulación de procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

En suma, actualmente la Ciudad de México que es a la vez el Distrito Federal, sede de los Poderes de Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, se compone del territorio que actualmente tiene con las 16 delegaciones políticas, pero en caso de que los poderes Federales se trasladaran a otro lugar, se erigirá en el *Estado del Valle de México*.³⁵ Y mientras tanto la naturaleza jurídica del Distrito Federal y su gobierno estarían a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Para la vida democrática del Distrito Federal es importante en esos términos tener autonomía respecto a su forma de gobierno, salvo las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión; se debe dejar que al igual que en los demás Estados su congreso local legisle en lo conveniente. Actualmente al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal; expide el Estatuto de Gobierno y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado el sustituto en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y proponer el monto de endeudamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal al Congreso de la Unión. En general la vida política y social del Distrito Federal está trastocada por el Presidente de la República y el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados).

³⁵ Instituto Federal Electoral. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000, p. 44.

Al respecto caben las siguientes preguntas: ¿vulnera esta situación la forma de vida de los habitantes del Distrito Federal?, ¿Siendo el Distrito Federal el Estado 32 de los Estados Unidos Mexicanos garantizaría una real promoción de la participación ciudadana y vecinal?, ¿Es la continuación a la Reforma del Estado el único camino para que la gente se sienta representada y a su vez se interese por el mejoramiento de su calidad de vida a través de la participación ciudadana, política y social? Dejamos para otros estudios y ensayos estos cuestionamientos.

Después de revisar la situación de la representación vecinal; la apatía de la población; la falta de una ley que delegue verdaderas funciones a los vecinos; la continuidad de una representación cansada, fastidiada y por demás limitada, y ahora con la generación de una larga discusión en torno a la necesidad de renovar y dar mas atribuciones a los mecanismos de la participación ciudadana en el D.F. (con la que al final sólo se dan unos artículos transitorios que dejan en una indeterminación la renovación de la representación vecinal en el Distrito Federal), podemos afirmar que el elemento que no permite una credibilidad y que no genera compromiso de la ciudadanía es el manejo electorero, lo que significa que la representación vecinal es sinónimo de poder político, por la cantidad de votos que pueden representar en este momento para sus grupos y/o corrientes partidistas.

En la participación del diseño de métodos de capacitación, modelos de difusión y en el impulso a la reforma del Estado, la profesión de Trabajo Social- que hoy tiene compañeros en puestos de elección popular, en la administración pública, en la dirección de partidos políticos y organizaciones sociales-, juega un papel muy importante y tiene un reto frente a él, toda vez que en su desempeño no debe perderse en este círculo de poder, buscado a toda costa sin mediar lo ético que representa para la sociedad el desempeño de los Trabajadores Sociales en su búsqueda de propuestas que medien los conflictos sociales, económicos y políticos de los individuos.

Lo importante también de todo esto es que hoy tocamos esferas que antes no se visualizaban en el campo laboral del trabajador social, como lo es la política.

Estos conocimientos, habilidades y actitudes propias de una profesión que debe ser sensible, por el hecho de interactuar con el entorno en que se encuentra un individuo, nos hace considerar que en todo momento puede haber soluciones que afectarán los intereses de quienes se le plantea, o bien a otros que sufrirán las consecuencias de la decisión y/o acción dada.

Para concluir, evoco a Sánchez Vidal en su libro *la ética de la intervención social* que dice la ética³⁶ "está constituida por principios y valores como la libertad o la justicia, ideales para la vida social y personal, así como los indeseables a los que hay que evitar o minimizar como la injusticia o la miseria" y por otro lado donde, la intervención social³⁷ "lo da el hecho de involucrarse de manera intencionada para cambiar una situación ya sea una institución, un individuo, un grupo o una comunidad".

³⁶ Sánchez Vidal, Alipio. *Ética de la Intervención Social*, Barcelona, Ed. Páidos Ibérica, 1999, p.66

³⁷ *Ibidem*, p. 74.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

- Acotto, Laura. *Las Organizaciones de la Sociedad Civil, Un camino para la construcción de la ciudadanía*, Buenos Aires, Espacio Editorial 2003, 95 p.
- Arteaga Basurto, Carlos. *Desarrollo Comunitario*, México, UNAM-ENTS, 2001. 348 p.
- Batres Guadarrama, Marti. *Un Congreso para la Transformación*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001. 140 p.
- Borja, Jordi. *Que son las Asociaciones de Vecinos*, Barcelona, Ed. La Gaya Ciencia, 1976. 80 p.
- Boris A., Lima. *Exploración Teórica de la Participación*, Buenos Aires, Ed. Humanitas, 1988. 77 p.
- Bokser, Judit. *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia. 203 p.
- Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres? La Reiterada querrela por la Nación*, México, Ed. Aguilar Nuevo Siglo, 1995. 688 p.
- Chávez, Carapia y Julia, del Carmen. *La participación social en cuatro delegaciones del distrito federal*, México, UNAM-ENTS, 2000. 150 p.
- Chávez, Carapia, et al. *La Participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, UNAM-ENTS, Ed. Plaza y Valdez, 2001. 122 p.

- Cruz Revueltas, Juan Cristóbal. *¿Qué es la Política?*, México, Publicaciones Cruz O. S.A., 1994. 288 p.
- Dahl, Robert. *La democracia, una guía para los ciudadanos*, España, Ed. Taurus, 1999. 246 p.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, México, Ed. FCE, 1996. 461 p.
- Galán Baños, Israel. *Ciudadanía, base de la democracia*, México, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa, 2003. 151 p.
- García Cabrera, Ángela y Lucas Marín, Antonio. *Formación para la Participación Ciudadana, Las Organizaciones Sociales en el siglo XXI*, Argentina, Ed. Lumen, 2001. 263 p.
- Hernández, Sampieri, et al. *Metodología de la Investigación*, México, Ed. Mc Graw Hill, 1991. 501 p.
- Mellado Hernández, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Ed. Plaza y Valdez, 2001. 174 p.
- M. de Miguel, Jesús. *El Mito de la Sociedad Organizada*, Barcelona, Ediciones Península, 1990. 170 p.
- Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, 2001. 58 p.
- Nava Vázquez, María Elena. *Participación Ciudadana y Control Social*, México, Ed. Porrúa, 1994. 286 p.

Nun, José. *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Argentina, Ed. FCE, 2000. 183 p.

Ramírez Kuri, Patricia (coorda). *Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía*, México, Ed. Porrúa, 2003. 483 p.

Sánchez Vidal, Alipio. *Ética de la Intervención Social*, Barcelona, Ed. Páidos Ibérica, 1999. 205 p.

SEGOB-SEP- IFE. *Deconstruyendo la Ciudadanía, avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Ed. Porrúa. 2000. 890 p.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México, Ed. Taurus, 2004. 483 p.

Zazueta Villegas, Ricardo. *Participación Ciudadana*, México, Ed. Porrúa, 2003. 117 p.

OFICIALES

Asamblea legislativa del Distrito Federal I Legislatura. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Colección Ordenamientos Jurídicos. México, 1998. 82 p.

_____. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Colección Ordenamientos Jurídicos. México, 1998. 55 p.

Asamblea legislativa del Distrito Federal II Legislatura, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Colección Ordenamientos Jurídicos. México. 80 p.

Asamblea legislativa del Distrito Federal III legislatura, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. México, 1999.

Instituto Electoral del Distrito Federal. *Código Electoral del Distrito Federal*, México, 1999. 234 p.

Instituto Federal Electoral. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000. 181 p.

DICCIONARIO

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 2002. 1698 p.

Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*, México, Ed. Siglo XXI, 2001. 1003 p.

VIRTUALES

Baño, Rodrigo. *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, Santiago de Chile, Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1997. <http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm>.

González, Rafael. *¿Qué es Participación Ciudadana?, Consolidación de la Participación Ciudadana en Honduras*, Honduras, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Red de Desarrollo Sostenible, Fundación Arias para la paz y el Progreso Humano, 1999. http://www.ns.rds.org.hn/participación_ciudadana/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000. <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=3836&e=09>.

Molina, Natacha. *Participación Ciudadana, Género y Participación de la Mujer*, Santiago de Chile, Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1997. <http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm>.