



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

La Participación Ciudadana: Formas, Mecanismos y Oportunidades

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

**Para obtener el Título de
Licenciado en Ciencia Política**

Autoras

Concepción Josefina Alarcón Aragón y Miriam Lira Barrón

COORDINACION DE
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

Mtro. Miguel González Madrid
ASESOR

Dr. Pablo Javier Becerra Chávez
LECTOR



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

México, D.F., a 08 de abril de 1999.
Trimestre 99-I.

★ DIC. 11 2000 ★

V. B. O.
*Coordinador de la Licenciatura
en Ciencia Política.*
C. S. H.
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

- 225679

A MIS PADRES, HERMANOS Y AMIGOS

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1.1. Antecedentes de la democracia	5
1.2. Los modelos de la democracia	6
1.3. La participación ciudadana: sus posibles modalidades	13
CAPITULO 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
2.1. Definiciones de la participación ciudadana	19
2.2. Características y requisitos de la participación ciudadana	22
2.3. Tipos y formas de participación ciudadana	28
2.4. La participación ciudadana en el contexto de desarrollo de la comunidad	32
2.5. La participación ciudadana en el desarrollo urbano	36
CAPITULO 3. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)	
3.1. ONG's y la participación ciudadana	39
3.2. La participación de organismos no gubernamentales	47
CAPITULO 4. REFERÉNDUM Y PLEBISCITO	
4.1. Antecedentes	52
4.2. Distinciones entre referéndum y plebiscito	54
CONCLUSIONES	60
REFERENCIAS CONSULTADAS	63

INTRODUCCION

Cuando hablamos de participación ciudadana nos referimos a la aparición y el desarrollo de una amplia gama de movimientos colectivos que implican la incorporación por parte de los individuos en la esfera pública. Por decirlo de alguna manera, éstos salen de su lugar de aislamiento y privacidad para compartir el destino de la colectividad. En consecuencia, la participación ciudadana involucra un movimiento de carácter colectivo orientado a la solución de problemas de interés general.

El análisis de la participación ciudadana resulta esencial para la comprensión de la política de fin de siglo. Es un fenómeno relativamente reciente que se relaciona con las profundas transformaciones socioeconómicas y de la política. Representa un nuevo proceso de comunicación entre los gobernantes y los gobernados, es un fenómeno que en nuestro país se desarrolló sobre todo después del terremoto de 1985, cuando la sociedad civil tomó la ciudad para construir nuevas formas y redes de solidaridad al margen del gobierno.

En el ámbito político, la participación ciudadana está enfocada a satisfacer las necesidades y demandas de un determinado grupo, lo cual la relaciona con la lucha por la distribución del poder y con el proceso a través del cual son adoptadas las decisiones. En un contexto de democratización como el actual, los diferentes actores sociales se dan a la tarea de influir sobre las decisiones de política pública. La participación ciudadana da cabida a diferentes sujetos sociales que defienden sus propios intereses al interior del proceso de toma de decisiones. Esta participación es producto del nuevo

pluralismo que combina diferentes perspectivas y tradiciones acerca de cómo hacer política.

En el presente, los ciudadanos ya no sólo se movilizan para expresar su voto, su participación se ha extendido a otras cuestiones de interés público como el problema de los pequeños deudores, la reglamentación de los vendedores ambulantes o la función que las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar en el mejoramiento de la vida asociada. Las decisiones políticas ya no competen sólo al ejecutivo y al equipo gobernante.

La democracia, en consecuencia, es el único régimen político que permite hablar legítimamente de participación política, tanto que las teorías de la democracia pueden fácilmente dividirse entre las que hacen hincapié en la participación ciudadana y las que buscan limitarla. La participación ciudadana es compatible con el intercambio de los diferentes puntos de vista a partir de los cuales los políticos toman las decisiones que afectan a la colectividad. Por lo tanto, resulta necesaria una cultura política, congruente con la nueva participación ciudadana que sustituya la pasividad y la obligación por el consenso, la responsabilidad y la transparencia.

Justamente, este trabajo es el resultado de la inquietud por desarrollar aportes operativos que permitan dar soluciones al problema relacionado con la eficacia o la utilidad de la participación ciudadana en la solución de los problemas que se plantean en el contexto de la democracia.

El presente trabajo tiene como objetivo destacar las formas, los mecanismos y las oportunidades que frecuentemente se sigue para promover y organizar, así como para poner en funcionamiento la participación ciudadana en el desarrollo municipal, y elevar así la calidad de vida de la población.

Los resultados de la investigación al respecto se presentan de la siguiente forma:

En el capítulo 1 se ve a grandes rasgos los antecedentes de la democracia, tomando como ejemplo a la Atenas clásica. Se analizan también los modelos de la democracia, pero se hace hincapié en dos modelos: el de la democracia representativa y el de la democracia directa. Al final de este capítulo revisamos las posibles modalidades de la participación ciudadana.

En el capítulo 2 se expone el significado de la participación ciudadana, término que tiene una gran relevancia en el lenguaje político, considerando que el “ciudadano total” es una utopía. Aludimos a este término en planos muy diversos. También se describen las características de la participación ciudadana, considerando sus tipos y formas de participación. En cada país la participación se presenta en formas distintas; ante este hecho se requieren técnicas que promuevan el desarrollo de formas compatibles con las necesidades de cada comunidad. Por último, se aborda el tema del desarrollo urbano y su conexión con la participación ciudadana. La participación ciudadana, desde este punto de vista es un término de muy alto valor para la democracia.

En el capítulo 3 se analiza el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en el contexto de la participación ciudadana, de donde ellas mismas surgen para impulsar y promover la organización y la gestión civil y ciudadana, las que generalmente giran en torno al desarrollo social, la defensa de los derechos humanos y otras actividades. En este capítulo señalamos también la necesidad de que los gobiernos locales de origen democrático diseñen un marco propio para promover y desarrollar canales y oportunidades a la participación social y ciudadana.

Por último, en el capítulo 4 se revisan los antecedentes y la peculiaridad de dos mecanismos de consulta democrática que son utilizados por algunos gobiernos y organizaciones democráticas: el referéndum y el plebiscito. Tratamos de establecer una distinción entre ambos. Ciertamente, estos mecanismos comienzan a ser revalorados en México, para su constitucionalización y eventual reglamentación, sobre todo en el nivel local, pero hace falta todavía mucho por hacer para que ellos sean utilizados a favor de un desarrollo más abierto de la democracia. Al menos, a través de este capítulo sabemos que su instrumentación puede ser posible en los procesos de participación ciudadana.

CAPITULO 1

DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA

1.1. ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA

Como se ha dicho en muchos estudios sobre la democracia, ésta apareció como respuesta social cinco siglos antes de la era cristiana, brotó de las ciudades - estados (*polis*) griegas, el ejemplo más conocido es el de Atenas Clásica:

En la Polis de Pericles, la democracia se basaba en el principio de que el pueblo manda, por lo que la igualdad de los ciudadanos ante la ley se extendió a su participación en los puestos públicos y, como decimos ahora, en el proceso de la toma de decisiones, que se acordaban en asambleas populares. Sin embargo, la categoría de ciudadanos estaba reservada a una minoría: ni esclavos, ni mujeres, ni extranjeros con residencia en Atenas, formaban parte del demos... (González Pedrero, 1987a: 51).

En el siglo de Pericles, el 10% de los atenienses formaban el conjunto ciudadano sobre una gran mayoría considerada y tratada como pasiva (una descripción amplia de esto puede verse en Tejeda González, 1996).

La idea griega de la democracia influyó de manera determinante en la cultura del mundo occidental. Etimológicamente *democracia* deriva del griego *demokratia*: *demo* = pueblo, *kratia* = gobierno, “Gobierno del pueblo” (Gómez de Silva, 1988: 376). A pesar de las virtudes de la democracia en el mundo clásico griego, entre algunos gobernantes y filósofos griegos había el temor a un gobierno de las mayorías que terminara imponiendo una dictadura sobre

las minorías. Platón mismo consideraba que la democracia era una práctica riesgosa, en la medida que otorgaba libertades a todos los ciudadanos, lo que significaba necesariamente el debilitamiento de la sociedad en su conjunto. En la misma línea del rechazo hacia la democracia, Aristóteles consideraba que la posibilidad de “gobernar y ser gobernado” entrañaba la posibilidad de una mayoría capaz de ejercer toda suerte de venganzas contra los grupos minoritarios y, ciertamente, contra los mejores ciudadanos ya reducidos a la minoría (Goodwin, 1988: 234-235).

Sin embargo, como apunta Enrique González Pedrero:

Veinticinco siglos de historia humana han modificado el valor semántico y las manifestaciones concretas de la democracia hasta admitir, casi, tantos significados como regímenes políticos, latitudes geográficas y experiencias nacionales hay en el mundo... Los principios son universales... como sistemas de convivencia humana, la democracia exige del hombre razón para renunciar al uso de la fuerza... en la contienda por el poder y pasión para participar en el proceso social... La democracia supone la protección... del individuo frente al poder público, pero, también, la responsabilidad consciente de respetar el derecho ajeno...(González Pedrero 1987a: 49).

1.2. LOS MODELOS DE LA DEMOCRACIA

En los últimos años se ha suscitado un debate entre los teóricos de la democracia sobre el modelo democrático que mejor se adapta a las sociedades modernas. Quienes se han encargado de dilucidar este punto, coinciden en diferenciar la *democracia representativa* de la *democracia directa* (Sartori,

1991: 150)¹. El debate se centra sobre cuál de estas modalidades de la democracia es la más conveniente en un mundo como el actual. Indudablemente, los teóricos terminan por aceptar que la democracia representativa es el modelo óptimo dentro del cual ha de desenvolverse la vida política de sociedades como las actuales.

A esta conclusión llegan tras descalificar a la democracia directa y lo que ella implica. Para poder establecer un modelo de democracia directa tendrían que existir pequeñas sociedades similares a las ciudades-estados griegas, de donde se remata el ideal del modelo con un número suficientemente reducido de ciudadanos para que estos puedan participar en la toma de decisiones gubernamentales. Indudablemente, en un mundo como el actual, donde las comunidades más pequeñas superan en número de habitantes a aquellas polis griegas, implantar una democracia directa sería prácticamente imposible.

La democracia “representativa puede definirse... como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen” (Sartori, 1991: 150). El modelo representativo evidencia la evolución de las sociedades humanas al establecer los mecanismos que otorgan viabilidad a la democracia en sociedades grandes, plurales y heterogéneas, aunque este modelo no siempre ha estado directamente relacionado con una auténtica vida democrática. Si se parte de la idea de vincular el concepto de representatividad con un modelo parlamentario (aunque también los regímenes presidenciales modernos son representativos), puede advertirse, que si bien en los países donde han existido desde hace

¹ “Podemos sencillamente definir una democracia directa como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas” (Giovanni Sartori, 1991, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, México, p. 150).

varios siglos parlamentos, éstos no necesariamente se han integrado con representantes electos directamente por la ciudadanía (Bobbio, 1986: 35).²

La democracia basada en la participación personal sólo es posible bajo ciertas condiciones; y, en consecuencia cuando no se dan esas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa (Sartori, 1991: 350).

Hay quienes han detectado como un defecto, en la democracia representativa, la existencia de una clase política que, en verdad, no resulta tan representativa como pretende serlo, aunque se presente ante los ciudadanos como expresión del pluralismo de la sociedad.

Los diversos participantes no representan en realidad la variedad de intereses y valores de la población. Por el contrario, representan los intereses y valores dominantes, y las relaciones que tejen entre sí demuestran que están muy equivocados los que alegan que en el pluralismo existe una saludable competencia de ideas. En su forma extrema, los críticos aseguran que las políticas las decide una clase dominante envuelta en ropajes de diversidad pluralista (Lindblom, 1992: 248).

La gran escala que implica toda la sociedad de un país también presupone la existencia de unidades más pequeñas en donde puede darse un modelo democrático complementario al representativo (los municipios, las localidades, etc.). Generalmente, en esta pequeña escala el ciudadano común se desenvuelve y vive su vida cotidiana con mayor flexibilidad y confianza. Precisamente, el interés por crear un modelo de democracia que dé respuesta

² “Es verdad que no toda democracia es representativa (de ahí la insistencia de la democracia directa), pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático por el solo hecho de ser representativo: por ello la insistencia en el hecho de que la crítica contra el Estado parlamentario no implica la crítica contra la democracia representativa, ya que si es verdad que toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia” (Norberto Bobbio, 1986, *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 35).

a las exigencias sociales y ciudadanas por una participación más directa en los asuntos que les afectan y por una democracia más visible, surge por los reclamos que en las sociedades a pequeña escala manifiestan los individuos.

Desde luego, para establecer una democracia de tipo directo, se necesitaría la existencia de micro-comunidades con un número de ciudadanos extremadamente pequeño. En las sociedades urbanas contemporáneas, apenas una junta de vecinos sería lo más cercano a la modalidad directa. Sin embargo, no todas las sociedades a pequeña escala son tan pequeñas como para establecer un modelo viable de democracia directa, tal y como lo ideara Rousseau o se estableciera en la antigua Grecia. Aun así, siendo los municipios, por ejemplo, niveles de gobierno circunscritos a un ámbito territorial donde convergen otros niveles de gobierno de mayor cobertura, los ciudadanos tienen la oportunidad de adaptar el modelo representativo para que las autoridades que representan a sus habitantes frente a otros municipios o frente a los otros órdenes de gobierno ofrezcan alternativas de gestión y gobierno que involucren la participación ciudadana.

Puede decirse, en sentido estricto, que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea (Sartori, 1991: 151); sin embargo, es posible que las decisiones que se originan en una pequeña escala logren tener repercusiones en una escala mayor, por lo menos a través del tipo de relaciones que un nivel de gobierno tiene con otros, y, en ese sentido, es que la democracia representativa estaría siendo ya afectada por un modelo de democracia directa plenamente localizado.

La democracia representativa, como modelo óptimo para una sociedad a gran escala, debe ser complementada con otro modelo que satisfaga las

inquietudes democráticas de los ciudadanos (Dahl, 1991: 24).³ Desde luego sería deseable que los ciudadanos interesados por participar en la toma de decisiones del lugar en donde viven, tuvieran la oportunidad de hacerlo con cierta frecuencia y formalidad, pero para ello debería reglamentarse sobre el número de ciudadanos que habrían de hacerlo, los requisitos que deben satisfacer y el tiempo de duración de su intervención (en caso de que se trate de una asamblea abierta, por ejemplo). Sin embargo, esto nos haría apostar nuevamente todo a la democracia directa como alternativa única a la representativa.

El resultado de los procesos democráticos electorales es la democracia representativa (Bobbio, 1986: 34).⁴ Entendida como una democracia indirecta en la que el pueblo no se autogobierna, sino que elige representantes para gobernarse. “El concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral” (Sartori, 1991: 150).

Al hablar de democracia participativa pretende irse más allá de la conceptualización simple de la democracia directa. No se trata tampoco de que todos los ciudadanos, por el solo hecho de ser tales, tengan que participar forzosamente en las acciones del gobierno. Al hablar de democracia participativa, a diferencia de la democracia directa, se permite establecer la posibilidad del “yo no quiero” o “yo no tengo interés” por participar. Si en la democracia directa rousseaniana o griega, los ciudadanos participaban en la toma de decisiones generales, en la democracia participativa podrán participar en la toma de decisiones de los asuntos específicos que a ellos atañen.

³ Dentro de un sistema de democracia a gran escala, también son deseables unidades democráticas más pequeñas, según Robert A. Dahl (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, Conaculta-Alianza Editorial, México, p. 24.

⁴ En términos generales, la democracia representativa significa que las deliberaciones colectivas que involucran a toda la comunidad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por las personas elegidas para este fin. Al respecto, véase Norberto Bobbio (1986), *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 34.

Para el politólogo español, Juan Linz la democracia puede resumirse en lo siguiente:

Es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar, inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado (Linz, 1990: 17).

Del análisis de la afirmación de Linz se aprecia que conceptualiza a la democracia como un conjunto de reglas y valores, como la libertad de asociación, de expresión y pluralidad, para elegir gobernantes a través de elecciones competitivas, entre otros que forman parte del bagaje institucional de la democracia.

Así también, hablar de un modelo participativo de la democracia nos permite abarcar más ámbitos de participación que la mera toma de decisiones. La ejecución de obras de interés colectivo, la participación de los ciudadanos en la elaboración, realización o evaluación de proyectos, la colaboración con la autoridad en diversas acciones de gobierno, etc., son campos que la democracia directa no consideraba y que la democracia participativa sí contempla.

La democracia directa, en su conceptualización original, consideraba la participación individual de los ciudadanos en la asamblea gubernativa. La democracia participativa, como una modalidad desarrollada de la democracia directa, en los tiempos modernos, da cuenta de las nuevas organizaciones que en las sociedades modernas se constituyen para promover el desarrollo de los ciudadanos y su interrelación con el gobierno. La democracia participativa, por tanto, es más amplia que la modalidad directa (que puede localizarse propiamente en la antigüedad o en las pequeñas escalas comunitarias) y, contrariamente a lo que los defensores de esta última propugnan, no busca eliminar ni desplazar al modelo representativo, sino complementarlo. Y se dice «complementarlo» en tanto que la democracia representativa es todavía en la actualidad un modelo dominante.

Todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos (Sartori, 1991: 345-346).

La nueva democracia que se busca en el mundo contemporáneo pretende ser un efectivo limitante al abuso del poder. Asimismo, busca hacer real y efectiva la participación democrática de los ciudadanos, así como su expresión plural y sin intermediarios. La democracia representativa es válida y muy útil aún para sociedades grandes como la de todo un país, sobre todo si de evitar el abuso y la concentración de poder se trata; pero debe ser complementada ante el avance en la conciencia cívica de los individuos, sobre todo en las comunidades a pequeña escala, donde se hace necesaria una democracia cotidiana y próxima, que acerque las decisiones y los procesos de gobierno lo más posible a ese nivel (Bobbio, 1986: 47).⁵

⁵ “En otras palabras, la democracia de los modernos es el Estado en que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido” (Norberto Bobbio, *Op. cit.*, p. 47).

1.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SUS POSIBLES MODALIDADES

No es lo mismo la participación ciudadana en la política que en cualquiera de las formas en que se apoye la democracia participativa. Algunos autores, incluso, no llaman a este tipo de participación «ciudadana», sino «política». Desde luego, este argumento es debatible. Quienes participan en la política, por ejemplo como militantes de algún partido, son indudablemente ciudadanos. En las democracias modernas los ciudadanos tienen derechos políticos que les dan la plena libertad de afiliarse o no a algún partido. No por formar parte de una institución que busca el poder por la vía pacífica, el ciudadano pierde su calidad de tal y se convierte solamente en un ente político a secas. Los políticos son también ciudadanos y conservan una amplia serie de prerrogativas constitucionales y sociales.

Ahora bien, “la gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unos representantes elegidos” (Cunill, 1991: 50), es decir, todos los ciudadanos que gozan en plenitud de sus derechos pueden participar en la política y en el modelo representativo. Ello no les quita la calidad de ciudadanos. Es más, cuando el ciudadano vota, la mayoría de las veces, y cuando no es obligado a tener una preferencia impuesta, hace uso de su conciencia cívica. Por ende, la participación política es participación ciudadana, pero no queda reducida a aquélla.

Por supuesto, la participación política es diferente a otras formas que pueda adoptar la participación ciudadana, pero no deja de ser ciudadana, pues son los ciudadanos quienes la practican. De ahí que dentro del concepto de participación ciudadana puedan incluirse diversos subconceptos acordes a las modalidades que ésta adopte.

Con ello no negamos que la participación política de la democracia representativa sea distinta a la participación en otros aspectos de la vida pública. La participación política, a través del sufragio, es temporal; se limita al tiempo en que el ciudadano decide entre las diversas opciones políticas y emite su voto. A partir de ese momento el mandato, conferido por la ciudadanía a su representante, queda en manos de este último, y el ciudadano habrá de esperar a que éste termine su periodo para el cual fue electo, y así volver a participar. Esto es distinto a que, en otras modalidades de la participación ciudadana, el individuo participe con mayor frecuencia y en forma más directa que en la política. La participación ciudadana en el modelo representativo y en el modelo participativo-directo se registra e impacta de manera diferente, pero finalmente es participación ciudadana. En general, como parecen corroborar muchos estudios, la participación política tiende a concentrarse en el juego electoral y partidario. En efecto,

La participación popular en la vida política se hace directamente (mediante la afiliación o militancia en un partido) y sobre todo, indirectamente, a través de las elecciones, que dan lugar a un proceso de selección democrática de los partidos y personas que ocuparán las instituciones (Cunill, 1991: 50).

Quien milita en algún partido político o hace uso de su derecho al voto no pierde su calidad de ciudadano. Así, el ciudadano que participa en las elecciones ejerciendo su sufragio puede, al mismo tiempo, pertenecer a cualquier organización ciudadana y formar parte así del nuevo pluralismo cívico. Lo mismo sucede con quienes militan en partidos políticos, pues pueden hacerlo para tener oportunidad de acceder a algún cargo público, y a la vez participar en alguna organización no gubernamental en la cual pretendan resolver algunos de sus problemas, sin politizarlos.

Sobre el acceso a los cargos públicos, Charles Lindblom indica que:

En algunos sistemas políticos existen un conjunto de normas efectivas en el juego de poder que exigen que ciertos cargos públicos deban ser elegidos y retirados de sus cargos según las preferencias de los ciudadanos sobre los candidatos. Estas normas se complementan con otras tales como las que mantienen la libertad de expresión y de reunión y la amplia posibilidad de los ciudadanos para competir por un cargo electoral. Unas normas especiales establecen también la autoridad que los cargos electos tienen sobre los demás para nombrarlos o cesarlos. Cuando todas estas normas operan dentro de un sistema, lo denominamos entonces una democracia (Lindblom, 1991: 73).

Los ciudadanos que pertenecen a algún grupo social independiente y que buscan dar solución a algún problema común, pueden tener entre sí diferentes preferencias políticas y expresarlas en el momento de su participación política. Ello no los divide, y el problema común que los une no es un problema político, sino público. Su pertenencia a la organización ciudadana no les impide ser plurales en el terreno político ni participar en él. De la misma forma que las simpatías partidistas de los integrantes de la organización, no compromete a ésta con ningún partido político, si esa es su convicción.

Una pluralidad de grupos de interés es necesaria a la vida política moderna (Lindblom, 1991: 110), y aun puede ser una forma de apuntalar la democracia participativa en el ámbito del dominio de la democracia representativa. Un mismo ciudadano por tanto, puede formar parte del pluralismo cívico y del pluralismo político, y puede participar en la democracia representativa y la democracia participativa. El punto es complementar ambos pluralismos y ambos modelos democráticos. Ni el

pluralismo cívico pretende desplazar al pluralismo político, ni la democracia participativa a la democracia representativa. El ciudadano moderno tiene una vida pública multifacética y ello lo hace un ser de conciencia cívica pero también política.

Podemos distinguir, por otra parte, cuatro grandes rubros en los que podemos clasificar la participación de la ciudadanía, sin dejar de considerar que ésta puede ser en grupo, y no se pretende creer que estos espacios son tan absolutos que no pueda generarse otra modalidad participativa ajena a estos:

1. *El control ciudadano* de la “administración pública” (Sánchez Morón, 1980: 30-31),⁶ el cual puede hacerse a través de órganos tales como las “Contralorías Sociales”, las cuales vigilan la asignación y el ejercicio de los recursos que se asignan a determinados sectores de la población o localidades enteras, así como el grado de avance de determinada obra pública o cualquier otra actividad cuyo fin sea fiscalizar el funcionamiento de la estructura administrativa. A través de estos mecanismos se obliga a la administración pública y los operadores de políticas a guiarse bajo criterios de calidad, eficacia, eficiencia y honradez, en el ejercicio de los recursos y funciones que les han sido asignados.
2. Los mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, de entre los cuales podemos citar a los llamados *Consejos Consultivos o de Ciudadanos*. Estos pueden integrarse con representantes electos por la ciudadanía o con personalidades relevantes en la vida pública, que auxilien y asesoren la actividad de la administración. Las audiencias, como las que se presentan en algunos casos de desempeño de los Ayuntamientos, son instancias en donde se reciben quejas,

⁶ “La administración pública no es una Institución que se justifica a sí misma en virtud de su adscripción a un fin general, de carácter permanente e inalterable. En realidad, es tanto expresión de intereses propios como mediador de intereses” (Miguel Sánchez Morón, 1980, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 30-31).

sugerencias e inquietudes ciudadanas. De la misma forma, las oficinas y los buzones de quejas e iniciativas, así como los llamados “foros de consulta”, son medios para que el ciudadano exprese sus necesidades y posibles alternativas de solución a los problemas que lo aquejan.

Es interesante resaltar que en este marco la participación de los administrados se ha tendido a resolver a través de oficinas de información, quejas e iniciativas que son instituidas muchas veces a través de las leyes de Procedimientos Administrativos bajo el entendido que ellas forman parte de una actividad mediadora encaminada a resolver las causas de roce entre la Administración y el administrado (Cunill, 1991: 53).

3. *La colaboración de los ciudadanos en la ejecución* de algunas tareas implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones del gobierno. En este ámbito destaca la corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos, es decir, supone la existencia de un gobierno abierto y una sociedad madura, capaz de compartir con la autoridad la responsabilidad en el diseño y la ejecución de programas y proyectos gubernamentales. Mecanismos como las concesiones que el sector público hace para que los privados presten algún servicio público o exploten algún recurso, pueden agruparse dentro de este ámbito participativo. Esta modalidad permite avanzar en la mejora cualitativa de la prestación de servicios y estimula la actividad económica. Existen también otros mecanismos a través de los cuales las organizaciones sociales participan en programas de orden social. Regularmente, estos se dan a través de los programas manejados conforme a las nuevas tecnologías de gobierno, a saber: las *políticas públicas*, la *gerencia pública* y la *gerencia social*.

4. *La sustitución del Estado en algunas actividades*, que implica un modo de “rearticulación de las relaciones Estado-sociedad” (Cunill, 1991: 29).⁷ Aunque, al ser sustituido plenamente por los privados en sus actividades, el Estado cede funciones, más que dejar que los ciudadanos participen en sus procesos internos. El medio para lograr participar de esta forma es, desde luego, la *privatización* (en el sentido *desincorporativo* del término), a través de la cual el Estado permite a la sociedad expandir sus iniciativas y capacidades productivas, dando paso a una competencia libre y no monopolizada en una economía de mercado. En ese sentido

La característica de la participación ciudadana... tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio (Cunill, 1991: 38).

En este sentido, además, cabe destacar que la participación ciudadana presenta un nuevo contexto donde habrá que desarrollarse la acción del gobierno. De considerarla como auxiliar de las acciones gubernamentales, ahora nos hace verla como un factor que habrá de generar mayores capacidades para conducir y guiar a la sociedad, modernizando las estructuras y los procesos de los gobiernos, incrementando las aptitudes que los gobiernos tienen para mantener la gobernabilidad.

⁷ “El aparato institucional del Estado carece de la legitimidad necesaria para seguir erigiéndose como instancia única y superior de expresión y resolución de los conflictos sociales”. (Nuria Cunill, 1991, *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas, p. 29).

CAPITULO 2

LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1. DEFINICIONES DE *PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

Son pocos los términos que se usan con mas frecuencia en el lenguaje político, como es el de *participación*, y que en los últimos años ha logrado una gran relevancia; siempre se alude a la participación de la sociedad o de la comunidad en ámbitos diversos a un conjunto, es decir, de agrupaciones sociales que no abarcan solamente el aspecto individual, sino que es mucho más amplio.

La participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarque por los menos a dos personas. (Merino, 1995: 9).

Como hemos visto en el primer capítulo, el término «participación» implica que se está «tomando parte» y que esto ocurre en movimientos colectivizados. En este caso se supone que los individuos en tanto que son ciudadanos toman parte en la *actividad pública*, la cual es eminentemente colectiva. Desde este punto de vista la participación

En una organización voluntaria de carácter solidario puede ser entendida como actividad cooperativa o comportamiento prosocial, en la medida en que se trata de la incorporación a una acción colectiva que persigue la obtención de beneficios públicos o generales (Funes Rivas, 1994: 178).

Ahora bien, hablar de «ciudadanos» nos traslada a definir qué se entiende por «ciudadanía». Esta es una cualidad socialmente adquirida y reconocida; es decir, es un conjunto de derechos y deberes, garantías y protección que en orden a la vida privada y pública reconocen a los ciudadanos las Constituciones o leyes orgánicas de los diversos países (*Enciclopedia Salvat*: 1976). La participación ciudadana es entendida como la “capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución” (Castelazo, 1992: 23). La participación ciudadana es tomar parte y ser parte de la solución de los problemas *sociales*, y, por ende, permite a los ciudadanos manifestar y defender sus intereses frente a la autoridad pública como si fueran incluso intereses de alcance colectivo o de proyección pública.

Sabemos que en la participación política representativa, los representantes son el único vínculo de relación entre los ciudadanos y el gobierno en la toma de decisiones que afecten directamente a la comunidad, por ser esta la relación de una persona con otra. Pero la participación ciudadana adquiere valores diferentes, es por ello que se puede considerar que

La participación ciudadana tiene un valor de uso y un valor de cambio; siendo un valor de uso aquel donde la participación ciudadana es utilizada por los propios actores para la satisfacción de sus demandas, ya sean individuales o colectivas, y el valor de cambio es aquel donde la participación es utilizada como mercancía y entra al mercado como un aporte que es contabilizado y traducido como contribución comunitaria (Acosta, 1996: 7).

Para entender esta realidad, se tiene que reconocer la heterogeneidad de los actores que componen el complejo social, de manera que la participación puede tener sentidos diferentes según se le vea por unos o por otros actores. Así, en el nivel gubernamental, el término adoptado es el de participación o *colaboración ciudadana*, también denominada *participación de la comunidad*, considerada como:

Una forma de democracia participativa que no se agota en las expresiones de tipo electoral y que propicia que los vecinos actúen de manera cotidiana y persistente para vigilar los servicios públicos, la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno, así como para proponer soluciones prácticas y emprender esfuerzos de carácter solidario (Fernández, 1977: 5).

Se han realizado diversas definiciones de la participación comunitaria. Primero, a menudo se define la participación como *contribución*. En este sentido, la participación conlleva el compromiso voluntario de trabajo, tiempo y recursos por parte de la comunidad que realiza actividades sociales. Un segundo elemento es la *organización*, esto la asignación de facultades a la comunidad en las cosas que domina (conoce) o se le facilita. La participación de la comunidad no es un proceso fortuito, sino que involucra cada vez más la formación de organizaciones como los *consejos comunitarios*, las *cooperativas* o los comités de vecinos, y otras, a través de las cuales es posible canalizar móviles de participación. Por último, implica un proceso de *obtención de poder*; este aspecto constituye probablemente el elemento más característico del enfoque de participación comunitaria, es decir, para que haya una auténtica participación se necesita que se liberen controles externos; con esto se logra una mayor independencia política como económica (Midgley, 1993: 210-211).

La comunidad reúne características propias, es decir, necesita un grupo social cohesionado para poder desarrollarse, un grupo de individuos, también un conocimiento mutuo para alcanzar diferentes roles y status. Aún más, la participación ciudadana es utilizada para determinar el desarrollo de la comunidad. Esta es un precedente de la participación ciudadana en la medida en que la comunidad se desarrolla, se extienden los canales de la participación de la comunidad.

Del análisis de las definiciones anteriores, deducimos que la participación ciudadana es un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo; esto resulta así dado que el hombre y su comunidad constituyen el eje fundamental del desarrollo, jugando el papel de sujetos, objetos y beneficiarios del mismo. Como sujetos activos las personas y la comunidad constituyen el motor mediante el cual se producen las transformaciones sociales más relevantes. Como objeto de desarrollo, los sujetos son influenciados y transformados en su mente, “en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambio involucrados en el desarrollo” (Utria, 1969: 28-29).

De hecho, todos los esfuerzos desplegados para lograr el desarrollo tiene como finalidad el beneficiar al ser humano para alcanzar mejores condiciones de vida. Es a partir de este papel del ser humano y de la comunidad como agentes de cambio, que se ha llegado a reconocer que uno de los factores fundamentales del desarrollo es la participación popular.

2.2. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Para que la participación ciudadana sea auténtica y motor efectivo del desarrollo, tiene que reunir ciertas características. Al respecto, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) describe diversas

características que usualmente adquiere la participación ciudadana, aunque también esto puede ser leído en un sentido normativo para los casos en los que la participación ciudadana sigue siendo una cosa extraña:

Activa. Esto significa que la población suele ejercer de manera efectiva su facultad de obrar y representa un papel dinámico en todos los aspectos del desarrollo con una intención constructiva y a un ritmo progresivo o creciente.

Consciente. Según esta característica, la participación es el resultado de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de las responsabilidades que conllevan, así como de las formas y los medios con los que debe producirse dicha participación.

Deliberada. Implica que la participación debe ser resultado de un proceso de convicción y de un impulso espontáneo, lo que significa que la población participa voluntariamente y no coaccionada por el poder gubernamental.

Organizada. Dados los fines que persigue, la participación se realiza a través de mecanismos y procedimientos adecuados, lo que supone una compleja organización funcional que permite que ella sea efectiva en el momento requerido.

Eficiente. Esta característica significa que mediante la participación se aprovechan al máximo posible los medios disponibles para lograr los fines establecidos. Un Ayuntamiento, por ejemplo, puede así realizar mayores obras, es decir, aprovechar los recursos de la comunidad y el potencial de mano de obra de los participantes.

Decisiva. La participación se produce principalmente en aspectos de interés fundamental para la población, ya que ello le da sentido y genera su dinámica, en tanto conduce a resultados que tienen soluciones.

Intensa. La participación se produce masivamente, aceleradamente y sin interrupciones. La sugerencia es que, para que la participación adquiriera su dinámica propia, es necesario mantenerla a un ritmo creciente, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Comprometida. Ello implica que, con su participación, el ciudadano asume *motu proprio* una obligación colectiva para el beneficio de la comunidad.

Por otra parte, la participación ciudadana se registra generalmente en tres niveles de acción:

1. *Nivel de decisión*, en el cual se definen la naturaleza, los alcances y los procedimientos operativos de cada proceso.
2. *Nivel de ejecución*, en el que todas las decisiones son puestas en marcha a través de una consecuencia operativa.
3. *Nivel de comunicación.* Entre ambos niveles expuestos anteriormente, opera uno de carácter intermedio. En este nivel se produce un flujo a través del cual las decisiones son transmitidas a las bases de operación. Este tipo de flujo de comunicación compromete a fondo en la gestión y en el destino de los programas de desarrollo, para lograr su exitoso cumplimiento.

Las posibilidades reales de participación ciudadana son menos amplias en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas: Si bien es cierto que los medios de comunicación pueden ser un poderoso acicate para la formación de la conciencia nacional e internacional, el interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas y de las

aspiraciones del lugar donde vive cada quien, que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero, porque el ciudadano los conoce de primera mano. Pero la unidad nacional no está en contradicción con la democracia municipal. Por el contrario, en la medida de que cada comunidad se convierta en sujeto activo de su propio desarrollo, la unidad nacional será más fuerte por la semejanza de propósitos compartidos por la suma de todas las pequeñas comunidades (González Pedrero, 1987b: 17).

La participación debe producirse no sólo en los procesos de ejecución, sino también en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles. Pero hasta ahora eso sucede raramente o con escasa frecuencia y en casos contados. El señalamiento de los tres niveles de registro de la participación puede traducirse, entonces, en una perspectiva normativa y no exactamente descriptiva.

Ahora bien, como proceso operativo,

La participación popular comienza con un lento y articulado proceso de “toma de conciencia”, por el cual el individuo y la comunidad adquiere una vivencia real de su situación y de su destino en el universo social y político que les rodea, elaboran y definen una imagen de sus auténticos intereses y la enfrentan analíticamente al orden social, político y económico. A través de este proceso, el ser humano y la comunidad se descubren a sí mismo, se identifican con todo aquello que resulte compatible con su dignidad y lo que propicie la realización de ésta y se rebelan contra todo aquello que pueda conspirar contra sus intereses y anhelos. En estas condiciones hombre y comunidad están potencialmente preparados para iniciar el complejo de participación popular (Utría, 1969: 55).

Tal toma de conciencia genera la necesidad de acción, surge entonces la necesidad de implantar un proceso de institucionalización que fomente los mecanismos requeridos para que se pueda manifestar una acción.

Finalmente, es necesario decir que la realización de dicha conciencia, es decir la participación ciudadana, se toma en muchos casos como “regla básica” para el proceso de desarrollo, tanto en el nivel de toma de decisiones, como en la ejecución de las mismas, a través de la vinculación activa, consciente y deliberada de la comunidad.

La participación ciudadana en el proceso de desarrollo, puede darse por iniciativa de la propia comunidad. Si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se emplean técnicas que la hacen surgir y la estimulan, con el objeto de asegurar la toma de conciencia y su realización (Escalante y Miñango, 1976: 75).

Al preguntarnos cómo promover la participación social, podemos encontrar algunas respuestas. Para empezar, es necesario subrayar el significado de la *participación social*. Se define a la participación social como

El hecho de que determinados seres conscientes toman parte en la interacción social (entendida esta como la influencia recíproca entre personas y grupos, o bien, como la modificación mutua de la conducta, por el intercambio de estímulos y reacciones dentro de un grupo). El concepto se refiere de ordinario, a la participación humana consciente (Pratt, 1974: 211).

A su vez, Leñero y Trueba consideran a la *participación popular* o del pueblo, como la participación de las masas vía una estructura democrática de

masas - organización de base, para la solución de problemas del desarrollo; es la participación responsable del pueblo en la creación y liberación del desarrollo, ya que debe considerar que, “el desarrollo social consiste ... en organizar fuerzas grupales de solidaridad, para romper, mediante un esfuerzo colectivo, los círculos viciosos del subdesarrollo...” (Leñero y Trueba, 1972: 273-274). Puede observarse que la participación social connota una forma interactiva de la participación ciudadana, es decir, enfatiza el sentido propiamente colectivo de ésta.

No existe una norma específica para promover la participación social, ya que cada entidad adquiere sus propias peculiaridades, en la medida en que la interacción social varía notablemente, tanto temporal como espacialmente; sin embargo, hay aspectos y tareas que deben considerarse en la posible construcción de algunas «técnicas de participación» (al respecto, véase CEDEMUM, 1995: 53):

- Reconocer el valor que tiene la participación social en la solución de demandas más sentidas de la comunidad.
- Reunir las demandas municipales y priorizarlas de acuerdo al mayor beneficio social y al presupuesto del mismo.
- Concertar con las organizaciones existentes su participación en la solución de una problemática determinada, respetando los principios que la conforman.
- Cumplir con los compromisos contraídos para no defraudar la confianza de la organización. La confianza es lo más difícil de obtener, pero la más fácil de perder.
- Difundir ampliamente las acciones concertadas y sus avances hasta su culminación haciendo énfasis en el apoyo recibido de las organizaciones.

La importancia de promover la participación social consiste en que ella fortalece nuestro sistema democrático, estableciendo así una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades. La participación social debe ser considerada, por lo tanto, como la forma más viable para responder a las necesidades, generar consensos, elaborar propuestas y alcanzar el bienestar de una comunidad o colectividad. Así, la participación ciudadana no sería sólo una oportunidad de ejercer un derecho de un sector de la población, sino además un compromiso para garantizar los intereses de la colectividad.

2.3. TIPOS Y FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Zimmerman y otros autores han analizado los diversos tipos de participación ciudadana y están convencidos de que la participación activa despierta a los ciudadanos una mejora para el desarrollo y el buen funcionamiento de su vida colectiva. Por ejemplo, Zimmerman nos dice que el referéndum y las votaciones en las elecciones son solamente formas de participación ciudadana pero hay otras que son de mayor importancia. Una tipología inicial al respecto es la siguiente.

- *Las formas pasivas*
- *Las formas activas*

Las Formas pasivas

Incluyen la labor de los funcionarios para informar a los ciudadanos de los problemas y planes para su solución y que éstos den sus opiniones en torno a los proyectos (Zimmerman, 1992: 18).

Los funcionarios públicos tienen la tarea de transmitir mensajes e informes a los ciudadanos, por medio de los programas de televisión, radio, prensa, y todas las vías posibles con la finalidad de explicar los conceptos, temas, procedimientos y programas(...). Es decir, *los ciudadanos no participan directamente sino por medio de su representante*, y tampoco lo hacen de manera deliberada, aunque pueden estar conscientes de lo que están haciendo durante el transcurso de las interacciones.

Las Formas activas

Los ciudadanos desempeñan un papel activo cuando, por ejemplo, proporcionan elementos de planificación para el desarrollo de programas. De esa manera, realmente toman parte en algo que antes era o les parecía extraño, y se adueñan al menos de un segmento del proceso interactivo de manera deliberada.

Históricamente, según Zimmerman, las formas más antiguas y directas de participación ciudadana en el mundo moderno se observaron en poblaciones de Nueva Inglaterra, donde los votantes decidían directamente sobre los asuntos locales, como la asamblea popular y la audiencia pública, por mencionar algunas. Aquí el ciudadano participaba directamente para resolver los problemas de la comunidad, siempre y cuando fuera en un número reducido de personas, y su participación era activa cuando el individuo directamente estaba colaborando de manera deliberada y consciente para mejorar a la comunidad.

Zimmerman clasifica algunas variantes de la participación activa que entonces se registraron, y que hoy en día parecen estar presentes como formas que pueden apuntalar a la democracia representativa desde participativas complementarias:

1. *La Audiencia pública.* En ella los ciudadanos tienen la oportunidad de manifestar sus puntos de vista o de cuestionar a los funcionarios públicos. Esta forma de participación sirve para modificar algunos puntos de vista y propuestas originales. Con esta variante, difícilmente los ciudadanos sirven de catalizador de grandes cambios, pero al menos pueden dejar ver los márgenes de consenso que la autoridad pública desea obtener o, al contrario, de disenso.

2. *Los comités de consulta de los ciudadanos.* Proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para participar en la toma de decisiones de una manera mínimamente organizada, mejorando las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos y los funcionarios.

3. *El referéndum.* Con esta forma los ciudadanos tienen la oportunidad de aceptar o rechazar una propuesta de gobierno, además de informar a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población (sobre esta variante se insistirá en el cuarto capítulo). Los ciudadanos pueden utilizar el referéndum para retrasar y posiblemente evitar que entre en vigor una ley promulgada por la legislatura local.

4. *La iniciativa popular.* Es un proceso de petición por el cual los ciudadanos plantean sus requisitos mediante la boleta de un referéndum. También los ciudadanos pueden hacer circular peticiones para llevar a cabo un referéndum acerca de determinados asuntos. Es decir, esta forma de participación permite a los votantes presentar una modificación legislativa de una forma directa, formal y reconocida constitucionalmente. La mayoría de las iniciativas se puede utilizar con el fin de adoptar y enmendar las ordenanzas y cartas constitutivas locales.

Mediante la iniciativa, el referéndum y la convocatoria, en cualquier emergencia, el pueblo tiene el control absoluto. La iniciativa y el referéndum hacen posible que el pueblo demande un voto absoluto y rechace las malas leyes que se han promulgado, o promulgue, mediante la votación directa, aquellas medidas benéficas que sus representantes [...] rehusan a considerar (Robert M, citado por Zimmerman, 1992: 80).

225679

Una segunda tipología sobre la participación ciudadana es la siguiente (Aguilar, 1987: 31-32; y CEDEMUM, 1995: 359-360):

- *Formal*
- *Espontánea*
- *Organizada*

La participación formal

Es aquella que está establecida constitucionalmente por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir sus gobernantes, siendo el voto la muestra a través de la cual se otorga la confianza al gobierno. Pero también la participación formal constituye un derecho de la ciudadanía para participar en otros ámbitos, como el de la planeación, por lo que los planes, programas o acciones que emprenda un gobierno o una autoridad pública deben recoger las demandas y aspiraciones de los diversos sectores de la ciudadanía, ya no sólo como una opción, sino sobre todo como una obligación.

La participación espontánea

Es aquella que generalmente se da de manera coyuntural. Se presenta cuando los miembros de la localidad, al sentir una necesidad, se organizan y tratan de resolverla. Se presenta en situaciones de emergencia, como los incendios, los terremotos, las epidemias, las heladas, etc. así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente. Por lo regular en estos casos la participación es eminentemente espontánea, ya que en situaciones de emergencia se generan acciones voluntariamente para resolver algún problema cuya aparición no estaba prevista.

La participación organizada

Es aquella que se manifiesta a través de la asociación de colonos, los clubes, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, entre otros medios, para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de gobierno, cuestionarlos, plantear alternativas, etc.

Relacionada con las tareas de un gobierno, la participación organizada tiene como objetivo, desde luego, colaborar de manera ordenada y permanente a la solución de los problemas sentidos por los habitantes de una comunidad (CEDEMUM, 1995: 359).

2.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

Ante la necesidad de contar con técnicas que promuevan en la población las actitudes, las aspiraciones y los deseos orientados al desarrollo

(social, productivo, urbanos, etc.) se han formulado principios y practicado diversas soluciones. Dentro del marco de la ONU, se han aplicado y perfeccionado durante casi veinte años los principios y las actividades conocidas internacionalmente con el nombre de *desarrollo de la comunidad*, que la propia organización define como

aquellos procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de un gobierno para mejorar las condiciones económicas sociales y culturales de las comunidades, integrar a esta en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional (Ander-Egg, 1976: 24).

Una visión más amplia del desarrollo de la comunidad es definida como

El esfuerzo realizado por la comunidad juntamente con técnicos y autoridades, con el objeto de mejorar sus condiciones económicas sociales y culturales, de manera de poder integrarse a la vida nacional y contribuir y participar en el desarrollo de la comunidad (González, 1964: 17)

Se desprende entonces que el desarrollo de la comunidad es un proceso social, porque tiende al mejoramiento colectivo mediante el despliegue de un proceso interactivo. Se basa en la promoción individual y solidaria de sus componentes, pero ello ocurre necesariamente mediante el esfuerzo común y compartido por los individuos involucrados, los cuales actúan en la comunidad para provocar el cambio y estimular su progreso, robusteciendo las esencias comunitarias y capacitando a sus miembros para el esfuerzo cooperativo, todo ello con miras a una elevación de niveles de vida de cada uno de aquellos que la integran (Escalante y Miñero, 1976:78-79).

De ese modo, el objetivo de la comunidad consiste en incorporar al individuo al proceso de transformación social: debe entenderse, pues, que "el objetivo fundamental del desarrollo de la comunidad es la incorporación plena de los individuos al proceso de transformación social que significa el desarrollo" (ONU, 1963: 4).

Para las Naciones Unidas la participación ciudadana es concebida como un proceso en virtud de la cual la masa de la población participa en las decisiones sobre opciones del desarrollo desde tres ángulos básicos:

1. La distribución de los beneficios del desarrollo entre las masas.
2. La contribución de las masas en esfuerzos en pro del desarrollo (por ejemplo, mediante la ejecución voluntaria de programas y proyectos sociales).
3. La adopción de decisiones sobre el desarrollo, concibiendo al desarrollo no solamente como un incremento de bienes y servicios materiales, sino también como un cambio de la distribución de los bienes naturales y de la naturaleza de las relaciones sociales (ONU, 1976: 4).

Las etapas del comportamiento en el proceso de adopción de decisiones se dan de tal manera que, si la gente no interviene en la primera etapa, su participación puede quedar reducida a una mera ratificación de lo que ha sido predeterminado por otros. Esto ocurre igualmente en la evaluación de las consecuencias de las medidas adoptadas, dado que esta actividad permite identificar deficiencias y determinar el curso de la acción futura.

Cuando la participación queda así constreñida, se trata de proporcionar cierto bienestar sobre todo a los sectores marginados, no precisamente para lograr su desarrollo, sino como medio para neutralizar la acción de presión

que en un momento dado pueden ejercer los miembros de una comunidad. En este caso, la participación de la población tiene como tarea identificar la importancia de las estrategias y las políticas antipobreza, y es, seguramente, el método más eficaz para movilizar recursos no convencionales y orientarlos hacia el bienestar colectivo (Guerra Rodríguez, 1996: 77).

No se pretende considerar al desarrollo social en su dimensión meramente económica y tener como meta el incremento del consumo. La necesidad de "integrar" o "incorporar" a los individuos al proceso de desarrollo social tiene más bien el propósito de elevar los niveles de vida de la comunidad más allá de una pura necesidad económica. Por lo tanto, "elevar los niveles de vida" significa mejorar la calidad de la vida de las personas, según éstas mismas tengan una concepción específica de lo que es su vida social y colectiva.

En cuanto al compromiso del científico social con respecto a la formación de una concepción de la vida social y colectiva, podemos decir que tal compromiso está orientado a promover el cambio, por medio de la concienciación de la población en torno a sus condiciones de vida. Tal concienciación surge con la agudización de las contradicciones del sistema y las deplorables condiciones de vida a que se encuentra sometida la gran mayoría de los habitantes.

En tanto que las personas toman dicha conciencia, es frecuente que el propio sistema se encarga de dar las pautas para que la población actúe en busca del cambio social, a pesar de que éste puede tener un alcance o una connotación limitada y muchas veces de carácter reactivo. Es entonces cuando los promotores de una cierta conciencia de una comunidad se ven exigidos a transformarse en "promotores del desarrollo comunitario" y a organizar la acción para lograr dicho cambio. Es por ello que cuando se desea consolidar la participación ciudadana en el desarrollo local se tiende a subrayar la

importancia de la agrupación vecinal como célula básica del proceso, reconociendo un nivel privilegiado dentro de la comunidad donde se produce una interacción cara a cara (Guerra Rodríguez, 1996: 81).

Los programas de participación de la comunidad necesitan de la participación y del esfuerzo cooperativo de todos sus miembros o por lo menos de la mayoría, para que puedan adaptarse al cambio. Sin embargo, una consideración como la señalada no siempre tiene un efecto automático. Al respecto se tiene dos recomendaciones:

PRIMERA. Desde la iniciación de las actividades hay que procurar que los miembros activos de la comunidad adviertan que se les guarda toda la consideración posible y que siempre constituirá una fuente de consulta.

SEGUNDA. Debemos considerar que lo que más necesita la gente para participar activamente, es el hecho de sentirse que sirve para algo. Está comprobado que aun en las comunidades más rurales existe el deseo de contribuir democráticamente al desarrollo social, y se deben dar las condiciones necesarias no sólo para que ocurra la participación, sino también para que quienes la lleven a cabo sientan que son los protagonistas de su propia vida colectiva.

2.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO.

Al hablar de urbanización, hacemos referencia a lo urbano, en contraposición a lo rural. Existen varios criterios al comparar lo urbano con su opuesto lo rural, lo tradicional, etc. Esta es una clasificación dicotómica de la sociedad que implica la existencia de dos tipos de sociedades con características diferentes (Unikel, 1976: 14).

Existen criterios censales utilizados en distintos países que pretenden facilitar el estudio de las características de la población urbana y rural, con base sea en el número de habitantes o en la densidad de población. Según estos criterios, se define como urbano el centro que posee cierto número mínimo de habitantes. Ese mínimo suele variar: 2 mil, 5 mil, 10 mil y 20 mil son las cifras más usadas para marcar la diferencia entre lo urbano y lo no urbano (Unikel, 1976: 466).

El desarrollo urbano se alcanza cuando mediante la planeación se ordenan y adecuan las ciudades o el medio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, previéndose la conservación y mejoramiento del medio ambiente y su mantenimiento en buenas condiciones de funcionamiento, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y elevar así sus condiciones de vida.

Es evidente que, si lo que el desarrollo urbano pretende es elevar las condiciones de vida de la población, la participación de ésta resulta vital en el proceso de planeación, dando a conocer sus necesidades, expectativas e intereses, así como la ejecución y vigilancia del cumplimiento de los planes.

La participación de la comunidad resulta así de vital importancia para facilitar el proceso de integración y de readaptación de la población afectada por la urbanización, así como para preparar a la población a los cambios que han de producirse como resultado de los programas para elevar la calidad de vida de los mismos.

La participación ciudadana está contemplada por la *Ley General de Asentamientos Humanos* que prevé lo siguiente: “la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos” (SAHOP, 1979: 14). Establece además que

Las autoridades de los municipios, las entidades federativas y la federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos (SAHOP, 1979: 15).

Si se reflexiona acerca de las crecientes dificultades de los grupos urbanos para acceder a los bienes y servicios básicos, vemos que existe un desequilibrio “estructural” que provoca una demanda de diversos satisfactores de los estratos sociales más desprotegidos.

Para generar procesos de participación se requiere además contar con mecanismos institucionales que la permitan y estimulen. Por el lado de la sociedad civil es necesario contar con interlocutores variados y con capacidad de interacción, en un contexto de interdependencia. Muchos de estos interlocutores ya existen de manera variada y además reconocidos como agentes importantes de los diversos procesos sociales.

CAPITULO 3

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's)

3.1. ONG'S Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

En muchos municipios la ciudadanía se ha organizado en forma independiente para autogestionar sus necesidades y demandas. Hay muchas experiencias de gobierno de origen democrático. La democracia representativa se ha complementado con la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, enriqueciendo la vida democrática. Sin embargo, todavía falta mucho camino por recorrer en la constitución de una democracia que llegue incluso al nivel nacional. Es seguro que en los próximos años el fenómeno de la alternancia abarque mas municipios que los de hoy día y que gente de origen democrático encabece varios Ayuntamientos.

Si de democratizar la vida municipal se trata, no hay que olvidar que ese espacio es el más adecuado para el despliegue de una democracia participativa. Los propios nuevos gobiernos de origen democrático enfrentan el reto de impulsar la organización de la sociedad civil y crear los causes indicados para la participación social y ciudadana en las diversas áreas de la acción pública. En este sentido, los gobiernos democráticos tienen en las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), potenciales aliadas para impulsar y promover la organización de la sociedad, o consolidar los procesos organizativos donde estos son aún incipientes. Simplemente, en la actualidad los gobiernos requieren de correas de transmisión para cumplir sus propias tareas en espacios del dominio público, en los cuales ya no encontramos sólo a los gobiernos, sino ante todo a los ciudadanos y sus organizaciones.

Llegado a este punto, podemos hacer la siguiente pregunta: ¿qué son las ONG's?. Es difícil precisar su naturaleza, pero lo cierto es que se crearon para atender diversas necesidades y demandas de la población. De acuerdo con la ONU,

Las ONG's son las organizaciones voluntarias de ciudadanos que no tiene fines de lucro y que están organizadas nacional e internacionalmente. Así pues, se considera que son organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de profesionales, fundaciones, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones religiosas, organizaciones en pro del desarme, los grupos de mujeres y de jóvenes, las asociaciones cooperativas, las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos, los grupos de protección del medio ambiente, los institutos de investigación en asuntos internacionales y las asociaciones parlamentarias (ONU, 1985: 1).

Otra definición es la de Sergio Aguayo, para quien las ONG's

Son organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atiende (Aguayo, 1992: 325).

En resumen, según Aguayo, las ONG's no son organizaciones sociales, no tienen afiliaciones políticas y no forma parte del gobierno. En compatibilidad con esa definición negativa, René Coulomb señala varias características definatorias de las ONG's, también en un sentido negativo (Coulomb, 1997: 229):

- No son administradas por el gobierno.
- No tienen fines de lucro.
- Los beneficiarios de su acción no son sus propios miembros (como en el caso, por ejemplo, de las cooperativas).
- No son agencias de financiamiento de proyectos (como en el caso de las fundaciones).
- No se limitan a resolver directamente las necesidades básicas de los pobres.
- No son instituciones de caridad ni partidos políticos.

225679

Como se observa, la mayoría de las veces, en la actualidad, las ONGs se identifican de forma negativa, pero es posible tomar en cuenta también lo que *sí* son:

Los miembros de las ONG's constituyen un grupo muy especial de personas; provienen de los sectores y clases sociales; se identifican por su lealtad hacia principios elementales centrados en el respeto al individuo y la necesidad de que este se organice para defender sus derechos (Aguayo, 1992: 341).

Por otra parte, es acertado decir, como muchos especialistas coinciden, que la década de los ochenta puede conocerse como la década de las ONG's (Loaeza, 1996:8); pero el auge en el desarrollo de las ONGs mexicanas ocurrió mas tarde, en comparación con los grupos en América Latina, hasta fines de los ochenta y principios de los noventa, en el siglo XX.

Las ONG's surgen como respuesta ciudadana a la crisis generada por el Estado benefactor y su ineficiencia para desahogar los procesos de gobierno.

Es muestra de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía, pero dentro del marco del Estado de Derecho. “Es una legalidad que ha sido aceptada como valor compartido de la ciudadanía y cuyos principios provienen de las luchas, acuerdos y equilibrios resultante de la interacción de los sujetos políticos” (Rodríguez Zepeda, 1996: 43). La mayoría de las organizaciones no gubernamentales de la vida pública actualmente responden a este despertar cívico, aunque no hay que olvidar que una gran cantidad de organizaciones de base independientes en México tienen sus orígenes en costumbres y tradiciones ancestrales.

Lo no gubernamental no necesariamente significa anti-estatal. Si bien la mayoría de la ONG's se originaron como respuesta a la baja calidad de los resultados de los gobiernos, evidenciados por una administración pública desorganizada y con deficiente atención a los reclamos ciudadanos. Hoy día ellas están dispuestas a corresponsabilizarse en las acciones de beneficio colectivo que desde la estructura gubernamental o fuera de ésta se emprendan. Así, las ONG's han impulsado en diversas áreas del desarrollo local proyectos de apoyo a la producción, a los servicios y al bienestar social, entre muchos otros.

El Programa Nacional de Solidaridad Procesa iniciativas y demandas, no impone soluciones. Brinda respeto a la organización sin hacer distinción y establece precondiciones. Las organizaciones pueden adoptar estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones del Programa Nacional de Solidaridad. La diversidad del país y sus organizaciones tienen fiel reflejo en el programa (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991).

Por eso, en el ámbito del desarrollo social, también se consideran cuestiones como la ecología, los derechos humanos, la vivienda, el empleo y el autoempleo, la salud, la educación y la capacitación, e incluso la

reincorporación de algunos grupos vulnerables a la vida comunitaria. Consideradas ellas como cuestiones vitales de la colectividad, resulta contundente decir que la participación de las ONG's en esas áreas es indispensable.

Con las nuevas organizaciones políticas que se extienden aceleradamente, mucho de lo actuado por las ONGs, sobre todo en el área de desarrollo, pasa a cumplir más o menos abiertamente el papel de políticas públicas que el Estado no cubre por sí mismo (Mosquera, 1991: 3).

Ante la cuestión de cómo se desarrollán las ONG's, Hugo Fruhling contesta:

Se desarrollan con mayor rapidez en países donde viven situaciones de fuerte represión, que en aquellos en que las violaciones son menos sistemáticas o no se encuentran asociadas al modelo de gobierno (Fruhling, 1991: 14-15).

Por ejemplo, las víctimas de la represión y sus familiares han constituido muchas ONG's de derechos humanos en América Latina. La represión ha sido impactante según sus propios testimonios. Aquí es importante destacar que muchas ONG's latinoamericanas y mexicanas *anuncian* que son políticamente anti-partidarias. Es decir, no se adhieren a los partidos políticos o no son seguidoras de ningún partido político nacional. Al menos eso está establecido en el discurso y en los documentos de su constitución formal.

La actualidad esta demostrada por el hecho de que hoy, todo el mundo, se lucha de diversa manera por los derechos civiles, por los derechos políticos, por los derechos sociales [...] se lucha

todavía por estos derechos porque, luego de las grandes transformaciones sociales, no se llegó a la situación garantizada de una vez por todas en la que creía el optimismo iluminista (Bobbio, 1995: 514).

Esto es significativo ya que el estado y otros intereses políticos siempre están tratando de desprestigiar a los defensores de los derechos humanos diciendo que hablan con objetivos partidarios. Es obvio que hay vínculos entre las ONG's de los derechos humanos y la oposición política en muchos países. Estos son lógicos ya que ambos grupos están demandando reformas en las actitudes y acciones de sus gobiernos, y frecuentemente defienden a la gente de la oposición política, exactamente la misma que ha sufrido violaciones a sus derechos, incluso los más elementales como los de expresión y organización.

Hasta aquí, podemos decir con claridad que la creación de las ONG's de derechos humanos es un fenómeno o un movimiento que abarca América Latina continental en su conjunto, incluyendo definitivamente a México. En comparación con México, muchos de los grupos latinoamericanos se formaron con anterioridad, y bajo regímenes más represivos. Pero la situación en que se iniciaron los grupos mexicanos es similar a la de algunos países latinoamericanos, como Costa Rica y Venezuela.

Finalmente los mismos sectores que han estado involucrados en la formación de los grupos no gubernamentales de derechos humanos en el conjunto de América latina han influenciado la formación de las ONG's de derechos humanos en México.

En México y América Latina la crisis del desarrollo del Estado, que abre espacio a la sociedad y a las ONG's. En realidad, el crecimiento de éstas es evidente en toda la región [...] lo cual

nos permite afirmar que posiblemente las ONG's puedan mantener, e incluso incrementar, la importancia que han adquirido (Aguayo, 1992: 340).

Ahora bien, por qué solicitar o aceptar la ayuda de las ONGs. La respuesta sería la siguiente: porque aún en la ciudadanía quedan huellas del malestar ocasionado por la intervención excesiva del Estado en la vida pública; porque aún subsiste en la sociedad cierta desconfianza hacia las instituciones gubernamentales a consecuencia del autoritarismo y su mala actuación. Si los gobiernos de origen democrático quieren impulsar la participación ciudadana en lugares donde la participación se muestra escéptica y con resistencia a la colaboración, la ayuda de las ONGs se vuelve así vital.

En consecuencia, podemos afirmar con certeza que el éxito de los proyectos impulsados por las ONG's tiene su clave en que solamente los ciudadanos ajenos a las instituciones corporativas de algunos partidos o de gobierno, dan sustancia a la participación. En profunda interrelación encontramos otro punto fundamental del éxito de las ONG's en la vida moderna: "Las ONG's no son un partido y no deben aspirar a sustituirlos" (Hernández Navarro, 1991: 159). Ello reafirma la confianza que la ciudadanía puede tener en ellas, cuando gran parte de las instituciones partidistas contemporáneas carecen de la credibilidad ciudadana. Los objetivos de las ONG's, como elementos distintivos del pluralismo cívico de la modernidad, son presentados como ajenos completamente a la lucha partidista, y su afán corresponsabilizador se orienta con plena independencia del partido que ocupa el poder.

Sin embargo, donde existen gobiernos de origen democrático el impulso a la colaboración de organizaciones no gubernamentales no sólo es posible, sino que es un asunto de vital importancia si de preservar el ambiente

democrático se trata. Ello implica reconocer entonces (según puede ser consultado en <http://www.udg.mx/Jat/Jat95/no-goberna.html>):

- La inclusión de los ciudadanos en las decisiones que afectan su vida cotidiana.
- El desarrollo de un sistema democrático organizado y vigilado por un sistema de ciudadanos y partidos.
- Conseguir una participación amplia y representativa en los puestos de elección popular.
- El derecho a una información amplia, veraz y oportuna.
- La información de movimientos ciudadanos pluriclasistas de carácter local, regional que se constituyan en actores de las decisiones públicas, y en vigilantes del respeto a las leyes y acuerdos políticos.

La participación de las ONG's en acciones encaminadas a impulsar el desarrollo local no sólo puede legitimar al gobierno municipal y otorgar a éste una relación de confianza frente a la ciudadanía. Las ONG's se corresponsabilizan también en cuanto a los recursos que el gobierno local necesita para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo comunitario. La escasez de recursos a la que tienen que hacer frente los gobiernos municipales en nuestro país puede, en buena medida, ser subsanada por las ONG's de carácter financiero, pero sólo de manera indirecta.

En una época de recursos financieros para el desarrollo cada vez más reducidos en los países del tercer mundo con mayor pase de

la deuda externa, los recursos crecientes suministrados por las ONGs son particularmente valiosos. En el presente, 2,200 ONGs movilizan recursos financieros y humanos en países miembros del Comité de Asistencia para el desarrollo (DAC) para proyectos que se llevan a cabo directamente o en forma conjunta con numerosas asociaciones y grupos en países en vías de desarrollo (Cernea, 1989: 4).

3.2. LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.

Existen muchos tipos de participación. Un primer tipo se ve en la proliferación que en los últimos años se ha dado de organizaciones de ciudadanos, ajenas al control gubernamental y fuera de las instituciones políticas reconocidas por el Estado. De esas organizaciones se hace presente un amplio aspecto de intereses ciudadanos, como son: los feministas, los movimientos urbanos, inquilinarios, juveniles, homosexual, entre otros, es decir, los ciudadanos se van agrupando en *espacios de decisión propia*, empiezan a dejar de lado el área particular e individual, para sumar esfuerzos en el difícil tránsito a la democracia.

El segundo tipo de participación se encuentra en la actividad que realizan los ciudadanos como militantes o simpatizantes de los partidos políticos. Como militantes suelen desarrollar el papel de representantes ante la mesa directiva de casilla o de representantes generales de los candidatos de los partidos políticos; además, suelen participar también en las actividades proselitistas y las campañas a favor de sus candidatos; como simpatizantes suelen realizar actividades de apoyo a las campañas y otorgan su voto a favor del partido con el que se han identificado.

Un tercer tipo de participación se encuentra en las actividades que realizan los ciudadanos en los procesos electorales. Estas actividades son las que tienen que ver de manera directa con la preparación, el desarrollo y la vigilancia de dichos procesos. En este sentido, podemos ver a los ciudadanos desempeñarse ya sea como observadores electorales o funcionarios de casilla, o como consejeros ciudadanos o sufragantes, es decir, como ciudadanos ejerciendo su capacidad de elegir. Pero en cualquiera de los casos debe subrayarse que en sus distintos tipos la participación ciudadana está determinada por la cultura política que cada uno de los ciudadanos ha asimilado en el proceso de socialización.

En cuanto a las ONG's, que se ocupan de un tipo de participación no gubernamental y no partidaria, es necesario reafirmar que el punto fundamental de la colaboración de tales organizaciones en el ámbito del desarrollo local, no es precisamente el de los flujos financieros canalizados por agencias internacionales a través de ellas. En realidad, su capacidad de convocatoria y de organización de la sociedad es el recurso más importante con el que pueden colaborar en el desarrollo municipal.

La esencia del enfoque de las ONG's no es inducir el desarrollo financieramente, sino movilizar a la gente y organizarlas en estructuras de grupos voluntarios de acción para su autodesarrollo y autodependencia. Las propias ONG's son una expresión de esa voluntad incorporada en estructuras organizadas. Eventualmente, las ONG's movilizan a los voluntarios más allá, ampliando a sí la energía social puesta al servicio del autodesarrollo de los pueblos (Cernea, 1989: 6).

Además, cuando una ONG es la que impulsa la organización de la sociedad, las organizaciones surgidas a partir de ello pueden considerarse libres de cualquier tentativa corporativizante por parte de algún partido o del

mismo gobierno. La participación de las ONG's obliga a considerarlas como un recurso en sí misma.

Esto debe hacerse sin perder de vista el objetivo principal de la intervención de las ONG's en la vida pública municipal: fortalecer los procesos organizativos y participativos en lo que se refiere a la atención y solución de los problemas comunes.

Los proyectos de desarrollo y cualquier relación de trabajo entre las agencias, las ONGs y las organizaciones populares deben orientarse a satisfacer necesidades básicas de la población, pero apuntar también más allá: hacia el fortalecimiento de los niveles organizativos existentes... y hacia el desarrollo de sus capacidades para convertirla en sujeto activo del desarrollo social (Mosquera, 1991: 10).

Las capacidades de las ONGs hoy en día son incuestionables en varios sentidos: tienen la facilidad de llegar a áreas remotas donde el abandono por parte de las autoridades centrales o estatales ha generado marginación y pobreza, como también tienen la capacidad de promover la participación de la ciudadanía local, trabajando en grupos comunitarios y enfatizando las iniciativas de autoayuda y control local. Al pasar de ser instituciones que la mayoría de las veces no persiguen fines de lucro, debido al recurso que las agencias financieras canalizan a través de ellas, las ONG's tienen la capacidad de operar con costos bajos e incluso inyectar recursos a proyectos públicos de desarrollo colectivo en los que se ven involucrados crecientemente los ciudadanos.

De ahí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que esta puede aportar al

individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama administración interna. Esta al mismo tiempo, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica (Guerrero, 1989: 46).

Por ello, los gobiernos locales de origen democrático que busquen o acepten la colaboración abierta y franca con organizaciones no gubernamentales, deberán crear el marco propio para que la colaboración de estas sea fructífera y redunde en beneficios crecientes. El dejar de lado las prácticas corporativas y restar poder a la influencia de los caciques podría ser el antecedente de una colaboración abierta entre gobiernos locales y ONG's. Su participación impulsaría el desarrollo social del ámbito local y fortalecería la capacidad de gobierno de las autoridades. Por ello, aunque parezca paradójico, el éxito de la colaboración de las organizaciones no gubernamentales tiene mucho que ver con el apoyo que reciban desde el gobierno local.

La apertura del gobierno municipal de origen democrático hacia la modalidad de la democracia participativa, aumenta su eficacia, pues frecuentemente es guiada conforme a los criterios, las expectativas y los límites que la participación ciudadana misma impone al desempeño gubernamental.

Un gobierno abierto municipal es un gobierno de intermediación. Esto es,

El gobierno municipal, en efecto, suele ser eficaz cuando se asume a sí mismo como un gobierno de intermediación, en el que los ciudadanos participan porque desean hacerlo con libertad, y

porque encuentran un ámbito favorable a la participación
(Merino, 1994: 296).

- 225679

Es decir, en el gobierno municipal los ciudadanos participan libremente para la expresión de sus reclamos, la satisfacción de sus demandas y la colaboración con las autoridades. De ahí que los gobiernos municipales, para impulsar el desarrollo de su ámbito territorial de acción, deban sentar las bases para el desarrollo pleno de las capacidades de organización independiente. Para ello se cuenta con el respaldo de ONG's de cobertura nacional e internacional. Pero también el gobierno municipal debe garantizar la vigilancia de los derechos ciudadanos, rompiendo con esquemas como el corporativismo y el cacicazgo.

La participación de la ciudadanía y sus organizaciones se presenta como el elemento clave del avance de esta nueva tendencia. La alternancia política es importante para ello, es cierto, pero nada asegura, que el triunfo de un partido de oposición genere el comportamiento del centralismo ni que garantice, por sí mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad (Merino, 1994: 188).

La democratización de la vida nacional iniciada en el ámbito municipal de gobierno debe ser, simple y llanamente, un proceso irreversible. Las ONG's de cobertura nacional tienen ventajas de contar con experiencias de otros lugares, lo cual les facilita la transparencia en el desarrollo de sus actividades.

CAPITULO 4

REFERENDUM Y PLEBISCITO

4.1. ANTECEDENTES

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad del Metz (Prud'homme, 1997: 23).

Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no se resuelve en una u otra forma de representación... a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; c) el referéndum (Bobbio, 1989: 217).

En la democracia directa cada uno de los ciudadanos participa en la toma de decisiones que le atañen en sociedad, todos constituyen la voluntad general.

En términos generales Sartori dice que “en la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder... (Sartori, 1991: 346). La democracia directa es, en síntesis, el gobierno auténtico del pueblo. En ella cada uno de los individuos participa en la toma de decisiones que le atañen en sociedad. De esta forma, todos son gobierno, todos constituyen la voluntad general, sin representantes u organismos intermedios que desvíen o manipulen sus intereses.

En cambio, en la democracia representativa los delegados pueden ser nombrados mediante elecciones o por sorteo. Este último mecanismo es el que resulta más democrático en la medida en que cada uno de los individuos tiene las mismas posibilidades de convertirse en delegados. En las elecciones algunos de los individuos son considerados como ciudadanos y de éstos solamente algunos ejercen su papel de electores eligiendo a los que consideren mejores candidatos. Lo que hace democrático a este procedimiento es su repetición y su periodicidad. Pero podemos señalar con énfasis que la democracia directa ha inventado algunos mecanismos de gobierno que permiten también la manifestación de la voluntad popular, entre ellos el referéndum, el cual es uno de los mecanismos directos de gobierno, y consiste en que los ciudadanos tienen la posibilidad de manifestarse a favor o en contra de alguna decisión de tipo gubernamental que se ponga a debate.

El referéndum puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto, por ser objeto de disciplina constitucional... el referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal (Bobbio, 1995: 1394).

El referéndum se realiza a través de una consulta al cuerpo electoral para que por medio del sufragio manifieste su conformidad o inconformidad sobre cualquiera de las cuestiones gubernamentales. Su finalidad es evitar el monopolio del poder público por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernamentales.

Por medio de los referéndums populares, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población, sobre algún punto controvertido, y pueden también, llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto (Zimmerman, 1992: 23).

Este es un procedimiento que se presenta en las Constituciones de algunas democracias representativas. Pero en ellas, los referéndums son utilizados de manera excepcional y los temas de discusión son decididos por el gobierno, que puede ser democrático o no. Así, el referéndum se subordina a los procedimientos indirectos.

4.2. DISTINCIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.

Es importante destacar esta disyuntiva porque ambos mecanismos conservan características que en algún momento puedan dar lugar a confundirlas:

En realidad, los dos términos son sinónimos. Puede solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno o de otro término. De este modo, el término plebiscito se utiliza en primer

lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de previsiones constitucionales... Se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, y sobre todo sobre hechos o ya sea sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional (Bobbio, 1995: 1209).

Ambas son parte del derecho del cuerpo electoral, en la ratificación y aprobación. Una de las diferencias consiste en que el plebiscito ratifica o rechaza un acto esencialmente político de naturaleza constitucional o gubernamental, en tanto que el referéndum está referido a un acto de naturaleza normativa.

El referéndum puede estar plasmado o no como prerrogativa de carácter constitucional sea local o estatal, con el objetivo de otorgar la facultad al cuerpo electoral de aceptar o rechazar lo concerniente a la legislación en general, en tanto que el plebiscito puede no ser contemplado en una disposición legal, de cualquier jerarquía, y su objetivo no consiste en aprobar o rechazar una ley de cualquier tipo, sino actos relacionados con fines políticos que, sin embargo, pueden tener una consecuencia directa hacia el cuerpo electoral.

A pesar de eso, algunos autores señalan que no hay una clara distinción entre el referéndum y el plebiscito.

Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre “plebiscito” y “referéndum” no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de “referéndum” aparece más tarde (finales

del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos doscientos años atrás, proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico (Prud'homme, 1997: 25).

La distinción, sobre la base de una serie de elementos definitorios, se plantea de esta forma:

(a) El Plebiscito.

1. Puede estar o no contemplado como prerrogativa del cuerpo electoral en una disposición legal de cualquier naturaleza.
2. Ratifica o rechaza actos de naturaleza política.
3. Esta es una institución de origen romano, conocida como *concilia plebes* o *consejo de pueblo*.

(b) El Referéndum.

1. De igual manera que el plebiscito puede estar o no contemplado en una prerrogativa del cuerpo electoral, como en una disposición legal.
2. Ratifica o rechaza proyectos de leyes, leyes o consultas al cuerpo electoral para considerar la creación de una ley.
3. El término de la democracia es de origen griego, aunque no el de referéndum, este es de origen suizo.

Una democracia de referéndum es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum (Sartori, 1991: 151).

Estas últimas características nos llevan al origen de ambas instituciones y a establecer que la figura del plebiscito, en tiempos de la república romana, tenía una semejanza con la del referéndum. Aquella era una decisión de carácter legislativo adoptada por la asamblea plebeya, inicialmente sólo obligatoria para los plebeyos, y posteriormente para los ciudadanos, como se observa en Roma. El objetivo del plebiscito era probar o rechazar una ley; el rechazo era realizado por los representantes en la asamblea y no por el cuerpo electoral o los plebeyos, como en el referéndum. Esta es la principal diferencia entre estas dos instituciones, y por las cuales se decidía la aplicación de las leyes. Pero cabe aclarar que aún queda la confusión.

El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado (Prud'homme, 1997: 25).

Al respecto, Butler y Ranney —citados por Jean-Françoise Prud'homme— establecen la siguiente tipología:

(a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También quieren la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

(b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países y, en el caso mexicano, en algunas entidades federativas, la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determina su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora o no a la Constitución.

(c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la ley o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

d) La iniciativa popular: los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley aunque el gobierno se oponga.

Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular (Prud'homme, 1997: 26-27).⁸

Por otra parte, en palabras de Giovanni Sartori, “la democracia de referéndum es [...] un sistema de gobierno mayoritario que excluye los

⁸ Tipología tomada de Jean-Francois Prud'homme (1997), *Consulta popular y democracia directa*, colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 15, IFE, México.

derechos de la minoría” (Sartori, 1991: 156). Sartori pretende explicar que el voto de cada individuo vale por sí mismo y sumado a los demás, aunque no logre alcanzar la mayoría. En los sistemas directos las minorías no logran ser reconocidas pues las decisiones se toman colectivamente.

La democracia de referéndum realizaría el ideal de la *democracia gobernante*. Lo que significa que... todos y cada uno de los ciudadanos consiguieran satisfacer sus deseos. Lo que cada individuo desea para sí mismo puede convertirse, en el conjunto, en algo que nadie quería... si lo que queremos es una democracia gobernante, a democracia de referéndum nos la proporcionaría (Sartori, 1991: 156-157).

El referéndum podría convertirse en un medio eficaz si se utilizara para tomar decisiones significativas. El aprovechamiento al máximo de este recurso de parte de los ciudadanos estaría garantizado por una política democrática de los medios masivos de comunicación, que serían una de las fuentes más importantes de información y de formación de la opinión y la cultura política de la sociedad. De algún modo ayudaría a evitar la desviación o la manipulación de la voluntad colectiva.

CONCLUSIONES

Hemos visto que la participación ciudadana es un factor que incrementa los logros en la consecución del desarrollo social y facilita el camino hacia la eficiencia gubernamental, sobre todo cuando ella se da en comunidades de pequeña escala, como las municipales.

Los municipios mexicanos de hoy día son el escenario político y social de la participación ciudadana. Es ahí donde ha iniciado y debe consolidarse el tránsito a la democracia plena, tan buscado por las sociedades actuales. Ha sido con base en el despertar ciudadano en los municipios, a favor de la defensa y el respeto de los derechos políticos de los mexicanos, que se ha iniciado un largo proceso que tiende hacia la democratización plena de las regiones, los estados y la nación.

A la par de este resurgir ciudadano, se han originado prácticas novedosas de participación comunitaria, que complementan a la democracia representativa. El modelo de democracia que ha venido incorporándose a la vida pública de varios municipios en nuestro país, difiere, sin embargo, de aquel modelo de democracia directa debatido por los teóricos de la democracia. La democracia participativa que se demanda en los municipios se entiende como un modelo flexible, dentro del cual es posible la inserción de diversos procesos de participación acordes al contexto social y las inquietudes participativas de los ciudadanos de cada comunidad.

No obstante, debe señalarse que al buscarse enriquecer el modelo democrático representativo, con el fin de incorporar la participación ciudadana a los diversos asuntos de la vida pública, en muchos casos se

obstaculiza la consecución de resultados y se impide una participación amplia.

En el ámbito municipal, por su proximidad al espacio público y comunitario, constituiría un escenario en donde puede construirse el modelo democrático complementario al representativo. Ahí se identifican con mayor facilidad los actores sociales. Por lo tanto, el municipio sería el sitio indicado para desplegar una verdadera democracia, que permitiría asegurar la gobernabilidad, encauzando las inquietudes participativas. A su vez, la complementación de los modelos democráticos permitiría la incorporación de las sugerencias, reclamos y fuerzas corresponsables de la sociedad en el ejercicio gubernamental, lo que coadyuvaría a la obtención de beneficios colectivo.

La participación de la sociedad civil en el ámbito municipal ha optado por hacer efectiva la democracia representativa en sus espacios de convivencia. Sin embargo, diversos factores, como la escasez de recursos, insuficiencia de facultades, presiones políticas, etc., han representado restricciones a la acción libre y eficiente de los gobiernos municipales de origen democrático. Ante ello la sociedad civil ha hecho patente su corresponsabilidad, con el fin de lograr avances significativos en materia de desarrollo social.

Democracia y eficiencia gubernamental son, por lo tanto, factores que nos permiten apreciar que los grandes problemas nacionales deben ser atendidos mediante soluciones regionales o regionalizadas. Al descentralizarse hacia los estados y municipios las capacidades de gobierno, y al incorporarse la participación ciudadana a las acciones de beneficios colectivo, podrían focalizarse con mucha mayor exactitud los problemas a resolver.

En resumen, el municipio es hoy, más que nunca, el espacio donde se puede fomentar y aprovechar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones.

Ahora bien, hemos insistido en que la participación ciudadana es un factor fundamental del desarrollo de la comunidad. Este desarrollo tiene el propósito de proporcionar cierto bienestar a los sectores marginados. Se pretende, además, que la orientación del cambio debe darse en el propio seno de la comunidad. La ciudad, en cambio, sólo puede surgir en el momento en que el desarrollo de las fuerzas productivas es suficiente en el campo para permitir la producción de un excedente transferible a la ciudad. Aunque hay diferencias entre lo rural y lo urbano, ambos son resultados de un único proceso histórico y sus relaciones representan el funcionamiento de una sola sociedad global de la que ambos son parte integrante.

En la actualidad, el desarrollo urbano plantea, como requisito para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que la ciudadanía participe tanto en la elaboración de los planes, con el objeto de lograr la congruencia entre las soluciones planteadas y los problemas por resolver, como en su implementación y evaluación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Acosta A. José, Octavio (1996). «La participación ciudadana en México», en *Antología: Participación ciudadana*, CESEM, México, pp. 5-28
- Aguilar Rodríguez, David (1997). «La participación ciudadana en el ámbito municipal», en *Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 34, abril-junio, pp. 15-45.
- Aguayo, Sergio (1992). «Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano», en *Foro Internacional*, vol. XXII, núm.3, enero-marzo, El Colegio de México, México, pp. 323-345.
- Ander-Egg, Ezequiel (1976). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Humanistas, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno, sociedad*, FCE, México.
- _____ (1986). *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1995). (dirs.). *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI, 9ª. Edición, México.
- Castelazo, José (1992). *Ciudad de México Reforma posible*, INAP, México.
- CEDEMUM (1995). *La participación social*, SEGOB, México.
- Cernea, Michael M (1989). *Organizaciones no Gubernamentales y desarrollo local*, Documentos para discusión, Banco de México, Washington.
- Consejo Consultivo del PRONASOL (1991). *El embate a la pobreza*, Ed. El Nacional, México.

- Coulomb, René (1997). «ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular», en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, México, abril-junio, núm. 2, pp. 227-247.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas.
- Dahl, Robert Alan (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, Conaculta-Alianza Editorial, México.
- D.D.F. (1977). *Junta de Vecinos*. «Esfuerzo común», discurso pronunciado por el Lic. Tulio Hernández, Delegado de Azcapotzalco, el 28 de abril de 1977, México.
- *Enciclopedia Salvat Diccionario* (1976), Tomo 3, Editorial Salvat, México.
- Escalante y Miñango (1976). *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*, editorial Oasis, México.
- Funes Rivas, María de Jesús (1994). «El proceso de socialización y participación comunitaria: estudio de un caso», en *Revista de Investigación Sociológica*. núm. 67. México, pp.
- Fruhling, Hugo (1991). *Derechos humanos y democracia: la contribución de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Interamericano de Derecho Humanos, Santiago de Chile.
- Gómez de Silva Guido (1988). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, FCE, México.
- González Pedrero, Enrique (1987a). «El fenómeno democrático», en *Nexos* núm. 115, México, pp. 49-51.
- _____(1987b). *Una democracia de carne y hueso*, Océano, México.
- González, Ricardo (1964). *El desarrollo de la comunidad y la programación nacional del desarrollo*. Guatemala, C.A. Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de la República de Guatemala.
- Goodwin, Bárbara (1988). *El uso de las ideas políticas*, Ediciones Península, Barcelona.

- Guerra Rodríguez, Carlos (1996). «La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias», en *aa.vv. Las políticas sociales de México en los años noventas*, Coedición Instituto Mora / UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés, México, pp.75-110.
- Guerrero, Omar (1989). *El Estado y la administración pública en México*, INAP, México.
- Hernández Navarro, Luis (1991). «México la democracia difícil: Notas sobre el movimiento popular, las ONGs y los poderes locales», en Dieter Pass (compilador): *Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Fundación Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C), pp. 147-160.
- Leñero, Otero y Rubén Trueba (1972). *Desarrollo social y participación del pueblo en el desarrollo*, Ed. IMES, México.
- Lindblom, Charles E. (1992). «Todavía tratando de salir del paso», en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y editor): *La Hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México, pp. 227-254.
- _____(1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa / MAP, México.
- Linz, Juan (1990). *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial Mexicana, México.
- Loaeza Reyes, Laura (1996). *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de cambio político en México 1980-1996*, Tesis de maestría en Sociología Política, Instituto Mora, México.
- Merino Huerta, Mauricio (coordinador) (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
- _____(1995). *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4, Instituto Federal Electoral, México, pp. 9-15.

- _____(1991). *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, México.
- Midgley, James (1993). «La participación y el Estado y la participación de la comunidad», en Bernardo Kliksberg (comp.): *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, FCE / CLAD / PNUM, México, pp. 205-218.
- Mosquera, Salomón (1991). *Cara y cruz de los proyectos de desarrollo*, Quinto, Centro de Investigaciones CIUDAD, México.
- ONU (1963). *Criterios aplicables a los programas tangibles de desarrollo de la comunidad y participación popular*, CREFAL, México.
- ONU (1976). *La participación popular en las decisiones sobre el desarrollo*, CREFAL, México.
- ONU (1985). *Criterios para la asociación de organizaciones no gubernamentales con el departamento de información pública*, Dirección de ONGs, Departamento de información pública, 10 de abril, México.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (1996). *Estado de Derecho y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 12, Instituto Federal Electoral, México, pp. 39-47.
- SAHOP (1979). *Legislación básica sobre Asentamientos humanos. Desarrollo urbano* (Ley General de Asentamientos Humanos, art. 3, fracción IX), SAHOP, México.
- Sánchez Morón, Miguel (1980). *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la democracia*, volúmenes 1 y 2, Alianza Editorial, México.
- Utria, Rubén (1969). *Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina*, CREFAL, México.
- Unikel, Luis *et al.* (1976). *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México.

- Tejada González, José Luis (1996). *Las encrucijadas de la democracia moderna*, coedición Plaza y Valdés editores / Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Zimmerman, Joseph (1992). *Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*, LIMUSA, México.