



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS

**Más allá de la denuncia: La participación ciudadana en la seguridad pública
local de la Ciudad de México**

Miriam Vanessa Hernández Regalado

Tesina de Maestría en Ciencias Antropológicas

Director: Dr. Héctor Tejera Gaona

Asesores: Dr. Eduardo Nivón Bolán

Dr. José Antonio Rosique Cañas

México, D.F.

Septiembre, 2007



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

CERTIFICADO DE ESTUDIOS

MATRICULA 205383049

FOLIO 20062239

HOJA 1



LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA CERTIFICA QUE:
 MIRIAM VANESA HERNANDEZ REGALADO
 DE ENSEÑANZA APRENDIZAJE QUE A CONTINUACION SE ANOTAN Y QUE CUBREN TOTALMENTE HA ACREDITADO LAS UNIDADES
 A NIVEL MAESTRIA EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS LOS ESTUDIOS SUPERIORES
 CON AREA DE CONCENTRACION EN ***** DE LA DIVISION DE CSH DE LA UNIDAD IZTAPALAPA DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN SUS ARCHIVOS DE LA
 ESCOLARES.

No.	CLAVE	UNIDAD DE ENSEÑANZA APRENDIZAJE	TIPO EV.	CALIFICACION	VALOR EN CREDITOS	TRIMES-TRE	UNIDAD
1	222609	SEMINARIO INVESTIGACION 1	GLO.	MUY BIEN	20	060	IZT
2	222610	SEMINARIO INVESTIGACION 2	GLO.	MUY BIEN	20	071	IZT
3	222611	SEMINARIO INVESTIGACION 3	GLO.	MUY BIEN	20	07P	IZT
		ACTIVIDADES ACADÉMICAS:					
		IDONEA COMUNICACION DE RESULTADOS		APROBADA	100		
		TOTAL DE CREDITOS: CIENTO SESENTA			---		
		NOTA : ESTE CERTIFICADO AMPARA 160 (CIENTO SESENTA) CREDITOS QUE CUBREN TOTALMENTE EL PLAN DE ESTUDIOS RESPECTIVO DE LA MAESTRIA EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS.		TOTAL DE CREDITOS	160		
		PROMEDIO GENERAL NUMERICO: 10.00 (DIEZ PUNTO CERO)					

DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES
 LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
 FIRMA

SE EXTIENDE EL PRESENTE CERTIFICADO EN MEXICO, D.F.
 EL DIA 10 DE ENERO DE 2008

DSE-05 20M0901



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

No. 00047

MAS ALLA DE LA DENUNCIA; LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PUBLICA LOCAL DE LA CIUDAD DE MEXICO

En México, D.F., se presentaron a las 11:00 horas del día 17 del mes de diciembre del año 2007 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. HECTOR TEJERA GAONA
- DR. JOSE ANTONIO ROSIQUE CAÑAS
- DR. EDUARDO VICENTE NIVON BOLAN

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Idónea Comunicación de Resultados cuya denominación aparece para la obtención del grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS
DE: MIRIAM VANESA HERNANDEZ REGALADO



Miriam Hernandez
MIRIAM VANESA HERNANDEZ
REGALADO
FIRMA DE LA ALUMNA

De acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ

Julio Cesar de Lara Isassi
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

Pedro Constantino Solís Pérez
DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS
PEREZ

PRESIDENTE

Hector Tejera Gaona
DR. HECTOR TEJERA GAONA

VOCAL

Jose Antonio Rosique Cañas
DR. JOSE ANTONIO ROSIQUE CAÑAS

SECRETARIO

Eduardo Vicente Nivon Bolan
DR. EDUARDO VICENTE NIVON BOLAN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA CIUDADANÍA.....	8
I. Derechos y obligaciones.....	9
II. Pertenencia a una comunidad.....	12
III. Participación.....	17
IV. Qué entenderemos por ciudadanía.....	18
CAPÍTULO II. CONTENIDOS CONCEPTUALES DE LA PARTICIPACIÓN.....	19
I. Las diversas modalidades de participación.....	21
II. Argumentos positivos y negativos de la participación.....	27
III. El papel del Estado y de los organismos multilaterales en los espacios y mecanismos de participación.....	29
IV. La medición: indicadores para una participación efectiva.....	31
CAPÍTULO III. EL DESARROLLO PARTICIPATIVO CIUDADANO Y LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	34
I. Las fases que dan origen al desarrollo de la participación ciudadana.....	35
II. La apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía.....	37
III. La importancia del espacio público.....	43
CAPÍTULO IV. PROBLEMÁTICAS Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITALINA.....	46
I. La estructura de gobierno en el Distrito Federal.....	48
II. La elección de representantes vecinales.....	50
III. La participación de los Comités Vecinales dentro de la Dirección General de Participación Ciudadana.....	52
IV. La Ley de Participación Ciudadana y sus limitantes.....	55
V. La participación ciudadana en relación a los Programas de Seguridad Pública.....	58
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	61
I. La pregunta de investigación.....	66
II. Objetivos.....	66
III. Hipótesis.....	67
IV. Aspectos Metodológicos.....	68
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS.....	70

MÁS ALLÁ DE LA DENUNCIA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Enfrentados la ciudadanía y el gobierno del Distrito Federal a partir de los años noventa con la urgencia de reducir la inseguridad pública, no es de sorprenderse que surja la idea de la participación ciudadana como una alternativa de la solución. Durante los últimos años en la ciudad de México, la respuesta automática a prácticamente cualquier problema de gobierno se reducía a una sola: mayor participación ciudadana. El lema de la participación ha sido adoptado tanto por sectores interesados en la expansión de los derechos democráticos de la ciudadanía, como por aquellos preocupados por una mejor prestación de servicios públicos.

Sin embargo, al momento de diseñar y aplicar políticas de seguridad pública, muchos funcionarios relacionados con ella han tenido que preguntarse sobre qué se entiende por participación. Si bien las ventajas en términos teóricos de la participación ciudadana—mayor información, mayor legitimidad y mejores ciudadanos—parecen claras y sin ambigüedad, al considerarlas en relación con el tema específico de la seguridad pública, surgen ciertas dudas. En particular, las preocupaciones giran sobre cuestiones de: los peligros potenciales implícitos en el trabajo de brindar la seguridad pública; la necesidad de la policía de realizar algunas acciones sin conocimiento de los delincuentes; la defensa de los derechos humanos y de privacidad de los residentes; y las fronteras entre el trabajo técnico de los policías y el conocimiento geográficamente específico de los residentes.

La complejidad de dichas cuestiones, así como la intensidad con la cual se discuten, resulta en la práctica en una situación que dista mucho de la óptima. En el diseño y la implementación de las políticas de seguridad pública, la participación ciudadana usualmente se reduce a dos tipos de actividades muy limitadas desde el punto de vista de la participación ciudadana. Lo más común es una estrategia que enfatiza la necesidad de parte de las víctimas y testigos de denunciar los delitos a la policía. Para apoyar este esfuerzo, se establecen líneas telefónicas especiales,

se entrenan a sus operadores y se intenta convencer a los residentes de la importancia de confiar en la policía para la resolución de sus problemas de inseguridad. En otros casos, menos frecuente, se establece un “consejo de participación ciudadana” u otro cuerpo similar para informar al director de seguridad pública sobre los problemas que sus miembros perciben, así como para revisar los planes y programas en marcha. Los “representantes” típicamente son un pequeño grupo de residentes destacados de la jurisdicción a tratar, seleccionados por el director de seguridad pública o el presidente municipal. Por lo tanto, rara vez son representativos de la población del lugar.

En resumen, hoy en día en la ciudad capitalina existe un desfase entre la lógica de la participación ciudadana en las tareas de gobierno y las maneras mediante las cuales se ha integrado ésta en las actividades relacionadas con la seguridad pública. Desde el punto de vista de los proponentes de la participación ciudadana, sería difícil sostener el argumento de que las tareas más importantes, útiles o aptas para los residentes, se reducen a la denuncia de “fallas” en la prestación de seguridad pública; o bien, a la conformación de un consejo con una membresía que típicamente se otorga a las élites locales, cuyas vidas no tienen mucho en común con las de la vasta mayoría de la población local. Al contrario, lejos de ser producto de un razonamiento coherente que busca balancear los costos y beneficios de integrar a los ciudadanos en las tareas de seguridad pública, este tipo de política pública parece ser la única con base en la cuál se puede llegar a un acuerdo entre funcionarios responsables, cuerpos policíacos y grupos ciudadanos organizados en los barrios.

¿Debemos esperar más? La presente propuesta de investigación pretende sustentar un estudio que profundice en el desenvolvimiento de la participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas, particularmente las referidas a la obtención de servicios públicos urbanos y de seguridad pública.

En las páginas siguientes se presenta un acercamiento teórico sobre los conceptos relacionados con el tema de investigación, organizado en cuatro capítulos:

El primer capítulo, titulado *Marco teórico para el análisis de la ciudadanía*, plantea un acercamiento reflexivo al concepto de la ciudadanía, dando presencia a elementos coyunturales en el debate. Se centra la mirada en la garantía de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos; la pertenencia a una comunidad; y finalmente, la participación como eje medular del pleno ejercicio de la ciudadanía.

El segundo capítulo, intitulado *Contenidos conceptuales de la participación*, presenta nuestra postura teórica sobre la participación. En relación a ésta, son propuestos algunos cuestionamientos acerca de las diversas modalidades de participación; sobre los argumentos positivos y negativos de la participación; el papel del Estado y de los organismos multilaterales en los espacios y mecanismos de participación; así como las problemáticas en relación a cómo medir la participación.

Una vez presentados los presupuestos teóricos, el tercer capítulo, denominado *El desarrollo participativo ciudadano y la apropiación del espacio público en la Ciudad de México*, expone un marco general sobre las fases que dan origen al desarrollo de la participación ciudadana; y la apropiación e importancia del espacio público por parte de la ciudadanía.

El cuarto capítulo, *Problemáticas y límites de la participación ciudadana en la Ciudad Capitalina*, es una exposición sobre la estructura de gobierno en el Distrito Federal; la elección de representantes vecinales y su participación dentro de la Dirección General de Participación Ciudadana; la Ley de Participación Ciudadana y sus limitantes; y por último, la participación ciudadana en relación a los Programas de Seguridad Pública.

Finalmente, presentamos el *Planteamiento del problema*, la pregunta que será nuestra guía de indagación, los objetivos a tratar, las hipótesis de las que partimos y la explicación de la metodología de investigación.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA CIUDADANÍA

Las manifestaciones, movilizaciones y el activismo de los individuos han provocado una demandante referencia a recalcar la ciudadanía como un fenómeno social. En la medida en que su ejercicio atraviesa la arena política¹ es posible observar que la discusión exterioriza una pesada carga ideológica.

La ciudadanía se concibe, en la mayoría de los casos, como un concepto político.² Al ser adoptado como elemento de análisis desde las ciencias sociales, se amplía la discusión dada la diversidad de funciones que podría cumplir dicho concepto. Opazo (2000) provee interesantes elementos que enriquece de diferentes maneras el análisis de ciudadanía. Como “categoría”, es un conjunto de actores distinguidos por un criterio, sea este simple o complejo; como “vínculo”, en tanto una serie continua de transacciones en las cuales los participantes comparten aspectos de memoria, derechos y obligaciones; como “rol”, en un conjunto de vínculos asociados a un actor específico; o bien como “identidad”, que se construye entre uno de tales aspectos, o aun entre varios de ellos.

En cuanto a los elementos que definen y determinan la ciudadanía, Marshall (1992) proporciona una definición sobre ella que refiere a la noción de membresía de las personas a su comunidad. Esta es un elemento necesario pero no suficiente, ya que la ciudadanía sólo se ejerce en la medida de una amplia y profunda participación social y política en los espacios públicos no estatales, donde ella delibere, decida y ejerza control e incidencia en las políticas.³

¹ Se define arena política como el repertorio de valores, significados, y recursos de los actores sociales que se ubican en un campo, entendiendo como tal, al conjunto de actores e interrelaciones sociales que se estudian en un tiempo y espacio determinado. Véase Swartz, Marc, Victor Turner y Arthur Tuden, 1994, “Antropología política: una introducción”, *Revista Alteridades*, Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 8, México.

² Estamos conscientes de que existen posturas diferentes en torno al tema, sin embargo, en este capítulo sólo intentamos recuperar algunas ideas importantes que puedan ayudarnos a construir el significado que vamos a dar al concepto.

³ Muñoz, Jairo y Arturo Julián, 2003, “Que tanto de cultura y de ciudadanía hay en el programa de cultura ciudadana”, *Reflexiones sobre la Cultura Ciudadana*, Compilado por Observatorio de Cultura Urbana, Colombia.

El compromiso del individuo con su comunidad, así como del sentido de pertenencia que lo arraiga a la misma, son elementos de su constitución. La empatía con el contexto y valores agregados como la solidaridad, la confianza y la reciprocidad son propias de una concepción que va más allá de las definiciones clásica y moderna. El concepto de ciudadanía no está fincado en esta nueva concepción, en la idea liberal del hombre individualmente considerado y ajeno a las relaciones sociales que lo definen. Es indispensable que la pertenencia a una comunidad garantice a los individuos derechos y libertades, pero a su vez requiere del compromiso definitivo y no circunstancial en la toma de decisiones sobre lo público.

Para realizar un acercamiento al concepto de ciudadanía de una manera más clara se abordarán tres factores: 1) la posesión de derechos y obligaciones; 2) la pertenencia a una comunidad; y 3) la participación.

I. Derechos y obligaciones

El concepto de ciudadanía que se ha convertido en canónico en los últimos tiempos es el de “ciudadanía social”, tal como Marshall⁴ lo concibió hace medio siglo: es ciudadano⁵ aquél que en una comunidad política ve protegidos sus derechos civiles (libertades individuales), políticos (participación política) y sociales (trabajo, educación, salud y calidad de vida). El tema obligado cuando se habla de

⁴ El autor propone que en el siglo XVII hubo un desarrollo significativo de los derechos civiles que estaban principalmente dirigidos al estatus legal de los individuos, estos derechos fueron defendidos a través de un sistema legal de cortes. Los “derechos civiles” para Marshall son los concernientes a los aspectos de libertad, de expresión, derecho a un juicio justo y acceso al sistema legal. En el siglo XIX se incrementaron los “derechos políticos” como resultado de las luchas de la clase obrera por la igualdad política en términos del acceso a los procesos parlamentarios. En esta área, la ciudadanía política requirió el desarrollo de los derechos electorales y un más amplio acceso a las instituciones políticas para la articulación de intereses. Finalmente, en el siglo XX se expandieron los “derechos sociales” que fueron la base para los reclamos por el bienestar y se estableció el otorgamiento de derechos de seguridad social en periodos de desempleo y enfermedad. Véase Marshall, T.H., 1992, *Citizenship and Social Class*, EDS. T.H. Marshall and Tom Bottomore, London-Press, p. 79.

⁵ Véase Cortina, Adela, 2003, “*Ciudadanos como protagonistas*”, Documento en línea. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/pensar/EA.html>

ciudadanía es indiscutiblemente la garantía de derechos. La demanda de la garantía de derechos por parte de los ciudadanos es cada vez más contundente. La pregunta en este caso es ¿quién garantiza los derechos inherentes de los ciudadanos? Hoy en día se cuestiona el papel que juega la Nación para garantizarlos. La temática se recrudece cuando se hace referencia a las ciudadanías multiculturales. Por ejemplo, en los procesos migratorios, la garantía de derechos por parte de las naciones receptoras y de aquellas que expulsan queda en el limbo. Para muchos migrantes, el mantenerse por fuera del campo de juego al cual estaban acostumbrados, los hace vincularse a situaciones en donde, de repente, deben experimentar las condiciones de desposeídos de su condición de ciudadanos. Se establece una línea delgada entre los derechos que les garantizaba su ciudadanía inicial, así como las circunstancias en que pasan a convertirse en ciudadanos de segundo nivel. De tal modo, las condiciones que enfrentan los nuevos ciudadanos que juegan en campos que les son ajenos replantean de nuevo el tema de los derechos. Lo interesante de la discusión es que la garantía de derechos no es exclusiva de situaciones de carácter migratorio, al contrario, en los espacios urbanos, y más específicamente en lo local⁶ estas condiciones parecen perfilarse con gran lucidez y claridad.

Ferrajoli (1999) hace un análisis sobre los derechos y su vinculación con la ciudadanía. Realiza una clasificación de manera diferenciada. Primero, se encuentra que los derechos humanos son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos como por ejemplo, el derecho a la vida y la integridad personal, la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento.

⁶ En este espacio el ciudadano se relaciona con las instituciones gubernamentales, interactúa con la burocracia administrativa y adquiere la experiencia necesaria para salvar los diversos obstáculos y recibir atención a sus demandas. Véase Tejera, Héctor, 2003, "Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales", *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Segundo, presenta los derechos públicos que, según el autor, son reconocidos sólo a los ciudadanos, como el de residencia y circulación en el territorio nacional, los de reunión y asociación, al trabajo y la subsistencia. En tercero nombra los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar como potestad negocial, la libertad contractual, de elegir y cambiar de trabajo, de empresa, el derecho de accionar en juicio y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado.

Por último, se refiere a los derechos políticos, que son los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el de voto, el de sufragio pasivo, el de acceder a los cargos públicos y, en general, todos aquellos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y democracia política.

Esta descripción proporciona mayor claridad sobre el tema de los derechos, pero no garantiza la igualdad de condiciones para todos los individuos, o en el mejor de los casos, de aquellos que en definitiva son reconocidos como ciudadanos. En la actualidad el fenómeno de las ciudadanía con derechos restringidos es uno de los grandes temas que movilizan la acción social y la confrontación de actores. Tan sólo porcentajes reducidos de la población puede contar con la plena garantía de derechos, “en tanto que la inmensa mayoría de la humanidad tiene derechos restringidos para circular, informarse o trabajar. Y posibilidades casi nulas de controlar, estar representado o participar en los procesos públicos”.⁷

La garantía de derechos cobra hoy, más que nunca, una importancia vital, pero también la referencia a las obligaciones de los ciudadanos. Ser parte de un régimen democrático, aceptarlo y respaldarlo no solamente debe estar amparado y defendido a partir de buenos ideales y propósitos, requiere de la vinculación activa, del compromiso decidido por parte de los individuos. Las exigencias hacia el

⁷ Borja, Jordi, 1998a, “*Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea*”, Documento en línea. Disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja7.htm>

Estado como un ente al que se le cede la garantía de derechos, así como el dominio del poder sobre los ciudadanos, están respaldadas por el principio general de que éstos encarnan al pueblo soberano, pero como tal, esta condición de soberanía implica y exige compromiso, presencia e intervención constante.

II. Pertenencia a una comunidad

Para el acercamiento a la ciudadanía el segundo factor que provee de herramientas adecuadas para abordar su ejercicio es la pertenencia a una comunidad. La definición de ciudadanía de Marshall (1992) ha evidenciado el papel preponderante de la comunidad como sujeto social que acoge a los individuos, les provee condiciones favorables para su desarrollo y eficaz desempeño. Respecto al tema de las obligaciones del ciudadano y en general del pueblo soberano “sólo puede exigirse a un ciudadano que asuma tales responsabilidades cuando la comunidad política ha demostrado claramente que le reconoce como un miembro suyo, como alguien perteneciente a ella”.⁸ Un ejemplo de ello en la Antigüedad es el valor de la polis en cuanto a la identidad y cohesión de los llamados ciudadanos con plenos derechos. La discusión se torna un poco más compleja cuando las identidades y las comunidades trascienden la referencia a una comunidad geográfica, o logran establecerse en el marco del Estado. Es imprescindible retomar el tema de la Nación porque las referencias a ésta confluyen reiteradamente en su desvanecimiento como referente de representación. El territorio, estático o virtual, de nacimiento o de posterior nacionalización, ha llevado la discusión a niveles insospechados. En palabras de Borja (1998a), podría hablarse desde esta perspectiva de una ciudadanía supranacional. Los individuos abandonan los lugares de origen, y adoptan como propias nuevas culturas, prácticas, regiones, países, Estados. Retoman importancia los cuestionamientos alrededor del carácter de ciudadano y su pertenencia a una comunidad: ¿son todos los miembros de un Estado catalogados como ciudadanos? La discusión trasciende

⁸ Cortina, Adela, 2003, “*Ciudadanos como protagonistas*”, Documento en línea. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/pensar/EA.html>

los límites geográficos, y se hace indispensable el concepto de lugar de pertenencia como herramienta contextual que enmarca el ejercicio de la ciudadanía.

La referencia a estos nuevos lugares que proveen y encarnan la identidad no implica de suyo una referencia obligada al territorio geográficamente delimitado. El aparente desvanecimiento de la Nación ha reposicionado el debate sobre la garantía de los derechos en manos de instancias como los tribunales de justicia, los organismos multilaterales y la misma sociedad civil. La discusión encuentra un marcado giro en lo relacionado a la garantía de los derechos de las minorías y mayorías al interior de los Estados. Un elemento se hace especialmente evidente a esta altura de la discusión, aquél que toma fuerza en el ámbito local como la necesidad de articular la existencia de grupos sociales con elementos fuertes de identidad específica.

Es importante reconocer que a pesar de la asociación de la Nación–Estado con la ciudadanía,⁹ está en el nivel local y en la experiencia de los ciudadanos de los contextos locales que se vislumbra lo local como espacio donde se manifiestan, de manera activa, las nuevas formas de ejercitar la ciudadanía. El desarrollo de la ciudadanía en la actualidad es paradójico. Mientras que el mundo amplía sus fronteras y sus límites, conectándose entre sí a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y posicionando temáticas propias de los ciudadanos del mundo, el auge del ámbito local crece acelerando su ritmo e intensidad, lo que a su vez le provee de un mayor posicionamiento frente a la esfera nacional.

La pertenencia a una comunidad, al parecer, exige una clara y evidente delimitación institucional, en cuanto a la definición de normas de juego del campo al que pretende acceder. “Si el pueblo ha de gobernar, es necesario determinar quién

⁹ Johnston precisa que aunque en un mundo moderno la ciudadanía, encaja fuertemente en la Nación–Estado, los individuos son también miembros de otras comunidades políticas. Véase Ahluwalia, Pal, 1999, “Citizenship, subjectivity and the crisis of modernity”, *Social Identities*, Vol. 5, Núm. 3, Oxfordshire, p. 321.

pertenece al pueblo. Si se carece de criterios para determinar quiénes son depositarios de los derechos democráticos, la voluntad del pueblo nunca podrá tomar forma” (Mouffe, 2003: 59). Estas posturas replantean el campo de análisis y permiten definir algunos lineamientos: si el espacio político es un campo de juego donde existen reglas claras y delimitadas, aunque no necesariamente legítimas para establecer quiénes pertenecen o no al pueblo ¿quién define estas mismas reglas que precisan la pertenencia a un colectivo? En contraposición a la postura idealista e imaginaria sobre la democracia, en donde ella se dibuja como un espacio abierto, sin restricciones que lleven a la segregación o discriminaciones, Mouffe (2003) afirma que la lógica democrática siempre implica la necesidad de trazar una línea divisoria entre “ellos” y “nosotros”, entre aquellos que pertenecen al “demos” y aquellos que se encuentran fuera de él. Uno se pregunta ¿cuáles serían las formas de exclusión física y simbólica hacia aquellos que no pueden pertenecer al pueblo?

En este sentido se plantearía que la participación ciudadana deviene legítima para aquellos cuyas condiciones de posesión de capitales (político, económico y social), les permite mantener una cohesión importante al interior de la comunidad y un posicionamiento claro y efectivo frente a las autoridades. La ilusoria apertura genera una mayor secesión, ya que la división de la sociedad en esferas tan diferenciadas conduce a que “entre los ciudadanos con posibilidad de ejercer ‘sus derechos’, el temor a quedar fuera les estimula los comportamientos corporativos e insolidarios”.¹⁰

Mouffe (2003), sugiere que es necesario reconocer y valorar la diversidad de formas en que puede actuarse el “juego democrático”, abandonando el intento de reducir esta diversidad a un modelo uniforme de ciudadanía. Esto implicaría respaldar la pluralidad de formas de ser ciudadano democrático y de crear

¹⁰ Borja, Jordi, 1998a, “*Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea*”, Documento en línea. Disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja7.htm>

instituciones que hicieran posible seguir las reglas democráticas de una diversidad de modos.

La pertenencia a una comunidad tiene como propósito privilegiar el papel de la identidad como elemento integrador y cohesionador de las comunidades, así mismo le permite la formación de valores que promueven el trabajo unificado y articulado, en pro de beneficios, fines y objetivos comunes.

En principio parece claro que la realidad de la ciudadanía, el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella. La pertenencia a una comunidad no tiene otro propósito que rescatar el sentido de pertenencia como una de las piezas fundamentales, como uno de los motores principales en la promoción del ejercicio activo de la ciudadanía; una actividad que trascienda la lógica individualista moderna, y provea de valor a los proyectos colectivos, comunales, locales y vecinales.

Por su parte García Canclini (1995) entiende la ciudadanía no sólo como un mero ejercicio del derecho al voto, sino como un complejo proceso cultural. Ser ciudadano implica sobre todo compartir experiencias sociales y culturales que dan sentido de pertenencia a una comunidad, que diferencian a los individuos de otros por el lenguaje, por las formas de organización y los medios de satisfacer necesidades sociales e individuales. Ciudadanía implica, de esta manera, reivindicar el derecho de pertenecer de ser incluido como miembro a una Nación, un grupo o una ciudad. Es preferentemente una identidad. Es en esta perspectiva que el autor vincula ciudadanía a la multiculturalidad de la globalización; esto es, a la fragmentación de la identidad y la aparición de múltiples identidades quebrantadas que se enfrentan tanto como se relacionan entre sí a través de infinidad de procesos.

Bajo la óptica de la pertenencia Touraine (1995) distingue a los ciudadanos básicamente como miembros de una comunidad política en la que todos gozan de igualdad de derechos en contraste con las desigualdades sociales prevalecientes. Como parte del ejercicio de los derechos políticos, los sujetos son y se consideran ciudadanos, lo que implica el interés de los gobernados en las cuestiones de

gobierno como reflejo de su sentido de pertenencia a una sociedad política. La ciudadanía apela a la integración social, al reconocimiento de derechos. De esta manera, la ciudadanía se interpreta como derecho de pertenencia a una comunidad. “Ya se trate de una comunidad territorial, o profesional, la pertenencia, que se define por unos derechos, unas garantías y, por ende, unas diferencias reconocidas con aquellos que no pertenecen a esa comunidad, guía la formación de demandas democráticas”.¹¹

Esta concepción de ciudadanía como pertenencia es interpretada en dos niveles: por un lado, los individuos se reconocen como parte de una colectividad en la que gozan de los mismos derechos y obligaciones; mientras que, por otro, a partir de esta membresía, es factible que los ciudadanos identifiquen necesidades o problemas comunes y que actúen en función de ello, como lo propone este autor, interrogando y supervisando las acciones de gobierno.

La distinción anterior sobre la pertenencia ciudadana es relevante en tanto conjuga dos dimensiones de la ciudadanía: adscriptiva y activa. En la primera, el sujeto se convierte en ciudadano como una condición inherente, heredada del pasado, de acuerdo a la cual actúa en consonancia con un orden prevaleciente. En la segunda, el ciudadano se integra a la vida comunitaria y participa en la resolución de problemas compartidos, involucrando también a sus autoridades. Esto hace que cierto sentido de pertenencia a un grupo obligue al gobierno o a otras instancias a ser reconocido como depositario de derechos. Como se puede apreciar, las dos dimensiones coexisten y no se excluyen; por el contrario, se conjugan cotidianamente en la vida social y política. El ejercicio ciudadano exige de cierto nivel de involucramiento con la comunidad, de conocimiento sobre la situación, así como de una práctica que conforme un espacio donde se discutan y se resuelvan problemas que a todos nos conciernen. Es importante que los ciudadanos se

¹¹ Touraine, Alain, 1995, *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, España, pp. 44-45.

mantengan informados acerca de los acontecimientos a su alrededor, para hacer un ejercicio responsable de la ciudadanía.

III. Participación

El tercer elemento central en la caracterización de la ciudadanía es la participación. La participación se vuelve un tema central toda vez que reconoce que el Estado por sí solo no puede ser garante de la vida pública¹² y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son los soberanos: los ciudadanos. Este debate es oportuno precisamente por el papel que juegan los Estados y los organismos multilaterales en los procesos de promoción de la participación.¹³ Éstos han provocado grandes roces y debates teóricos, en la medida que la participación se construye desde diversas miradas: Estado, organismos multilaterales y sociedad civil; aunque de alguna manera, la estrecha vinculación de gobiernos y organismos ha provocado que la lógica de creación de nuevos espacios confluyan ideológicamente dado las exigencias planteadas por estas entidades de acuerdo a los objetivos para alcanzar el desarrollo. Esta postura motiva a que los organismos multilaterales se apropien del concepto, y lo posicionen como estandarte de los proyectos sociales, pero no desde una perspectiva absolutamente social, sino desde una visión economicista; más aún si se entiende que la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, reducir su costo y optimizar las estrategias de solución de los grandes problemas económicos, sociales, políticos, administrativos y culturales que enfrentan, sin excepción, las grandes ciudades de América Latina es propiciando, cultivando y estimulando la participación popular (Rota, 1995).

¹² Canto, Manuel, 2005, "*Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*" Documento en línea. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

¹³ Para más información véase el apartado III del Segundo Capítulo.

IV. Qué entenderemos por ciudadanía

A partir de los planteamientos presentados, el concepto de ciudadano que queremos destacar es el de aquel individuo que no sólo es un receptor pasivo que goza de ciertos derechos que adquiere por el hecho de pertenecer a una comunidad, sino el de aquel cuya participación se convierte en una competencia por la satisfacción y promoción de sus intereses en los procesos de deliberación y decisión sobre lo público. También deben buscar estar informados y actuar a partir de un fuerte sentido del compromiso con la comunidad a la que pertenecen.

En este sentido, la ciudadanía se concibe como la plena participación de los individuos en la comunidad que pertenecen, entendiendo esta última como el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, “en función de sus respectivos intereses y de lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener o transformar el orden social y político”.¹⁴

¿Cuál sería el requisito hoy en día para disfrutar de la ciudadanía? La concepción de ciudadanía anteriormente definida es adoptada entendiendo que no solo es ciudadano aquel que tiene una cédula de identidad o un pasaporte, sino el que participa en las deliberaciones y decisiones que se toman en torno a cuestiones públicas.

Es decir, el ciudadano se definiría como la persona que es capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos. “Es la capacidad de crear organización o de pertenecer con sentido a una organización, lo que convierte a los individuos en ciudadanos, en actores de su propio destino” (Delgado, 2003: 156).

¹⁴ Velásquez, Fabio y Esperanza González, 2004, “*La participación participativa en Bogotá. Análisis y propuestas*”, Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia: Documento en línea. Disponible en: <http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/Planeaci%C3%B3n%20participativa%20en%20Bogot%C3%A1.pdf>

CAPÍTULO II. CONTENIDOS CONCEPTUALES DE LA PARTICIPACIÓN

Pese a tratarse de un término tan recurrido, participación a secas es una palabra precariamente trabajada. En los textos de ciencias sociales resulta difícil encontrarlo sin adjetivos; aparece casi siempre referido a una actividad específica o a un campo de acción: participación política, participación social, participación ciudadana, participación comunitaria, participación autónoma, donde la acción de participar pareciera referirse a un mismo tipo de actividad y no da origen a confusión alguna.

En los casos en que nos encontramos referencias explícitas a la participación, las definiciones son sumamente generales y los elementos que ofrecen nos resultan insuficientes para dotar de contenido a este término dentro de la acción social. Así tenemos, por ejemplo, la definición que aporta Sánchez (1993: 326), según la cual participar significa un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella, donde los términos de la interacción social ¿entre quienes? y ¿de que manera? no son acotados y dan poca idea del origen de la acción; y la referencia a alguna actividad pública así expuesta puede aludir tanto a un acto político como a un evento de diversión.

Localizamos también la definición de Cunill, para quien la participación implica que se está “tomando parte”,¹⁵ mientras que para otros autores ésta es “entendida como un derecho y una obligación de los ciudadanos”.¹⁶

Ante la ausencia de definiciones más precisas, consideramos necesario formular una aproximación a esta noción que nos permita delimitar el contenido de la participación. Para ello hemos acudido a la propuesta de Brutto (1986) quien, más que ofrecer una definición, sitúa el problema precisando que la participación como

¹⁵ Cunill, Nuria, 1991, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, p. 44.

¹⁶ Medina, Carlos, 1993, “Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental”, en *Participación y Autogestión en la Construcción de la Democracia*, Gadsden y Marín (coordinadores), México, p. 78.

término social está asociada a esa relación entre necesidades y aspiraciones de los miembros a una sociedad; relación que según circunstancias puede asumir características de conflicto social.

La relación entre necesidades y aspiraciones conduce a la idea de actuar en consecuencia, de instrumentar un tipo de acción determinada que ponga en contacto a los dos términos de esta relación y que, en un momento dado, haga posible su coincidencia. La participación, por tanto, consiste en primera instancia, en una actividad orientada hacia un fin; un fin que necesariamente se corresponde con encontrar respuesta o dar solución a una necesidad. Y la solución a una necesidad supone por lo general la modificación de las condiciones en que ella se plantea, o se reemplaza por otras que permitan atenderla. De esta forma, se puede decir que la participación contiene también un elemento transformador.

Por otra parte, el planteamiento sobre la existencia de un fin, por más elemental que éste resulte, presupone en alguna medida un grado de conciencia acerca de la acción que se pone en marcha; un saber qué se hace, por qué se hace y para qué, lo cual dota de sentido a la actividad.

De esta manera, hablar de participación en estos términos, no se refiere a cualquier tipo de interacción social, ni tampoco a tomar parte en cualquier actividad pública. Consideramos que la participación señala, en primer lugar, una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta; en segundo lugar, una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de, o con respecto, al ámbito público, entendiéndose por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado.

Situándonos dentro de la esfera de la sociedad, la participación, como actividad mediadora entre necesidades y aspiraciones, puede remitirse a dos planos generales: la demanda de soluciones a problemas colectivos, y a tomar parte en las decisiones. En este sentido, la participación puede encauzarse hacia la obtención de mayores beneficios por parte del Estado, o disputar al Estado el

monopolio de las decisiones. De esta manera, no supone necesariamente la adquisición de un compromiso o de una responsabilidad, puede circunscribirse a la movilización para resolver una necesidad específica a través de una demanda.

A continuación, para realizar un acercamiento a la noción de participación abordaremos cuatro elementos: 1) las diversas modalidades de participación; 2) los argumentos positivos y negativos de la participación; 3) el papel del Estado y de los organismos multilaterales en los espacios y mecanismos de participación; así como 4) la problemática en relación a los procesos de medición para una participación efectiva.

1. Las diversas modalidades de participación

Un aspecto que es necesario clarificar es la definición de las diferentes formas y modalidades que asume la participación. En este apartado examinamos en qué consiste la participación ciudadana, concepto clave en la presente propuesta de investigación. Cunill (1996) afirma que la participación ciudadana supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública y más adelante específica que las dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana son: a) como medio de socialización de la política; y b) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta. Asumiremos, sin embargo, que la singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión. Esto significa que el eje de atención lo constituirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado.

La participación ciudadana sólo se circunscribirá a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil. La participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos.

En otra acotación, relativa al vínculo que guarda el concepto con el rol de la ciudadanía, ésta autora plantea la siguiente aproximación: “la participación

ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base en una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como ‘espacio’ de los ciudadanos” (Cunill, 1997:144).

Sin embargo, la participación ciudadana es una modalidad, de entre muchas otras, que han sido identificadas en diferentes estudios realizados en torno a la participación. Es por ello que resulta necesario llevar a cabo una breve revisión en torno a los elementos que prefiguran estas diferentes modalidades o variantes de la participación, a fin de dimensionar el ámbito de acción específico que corresponde a la participación ciudadana, ya que de acuerdo con Álvarez (1997) el concepto de participación ha ido perdiendo su especificidad, de igual forma es necesario abordar los ámbitos y esferas de acción con los que se vincula la participación.

Las definiciones aluden a modalidades diferentes de participación, pero se refieren de manera en general a un mismo fenómeno que emana de los sectores de la sociedad (que expresan intereses sociales) que interpelan al Estado o disputan a éste el monopolio de la gestión social y la toma de decisiones en los asuntos de interés general.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la multiplicidad de variantes y clasificaciones es representativo de los trabajos y aproximaciones que se están realizando en torno a este tema; es de esperarse que se generen más trabajos, con base en estudios de caso, que contribuyan a ir delineando y especificando aún más las clasificaciones; del mismo modo, la multiplicidad de adjetivos existentes para la participación, es sintomática de la diversidad y las particularidades que ha ido adquiriendo este proceso social.

Modalidades de participación por autores

Participación Social

Ziccardi (1998, p. 29)	Cunill (1996, pp. 70-71)	Álvarez (1997, p. 29)
“[...] supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos”.	“[...] se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales [...]”.	“[...] o corporativa [su] equivalente es el cambio social e implica intervenir en los asuntos públicos en forma colectiva y necesariamente conflictiva [...]”.

Participación Comunitaria

Ziccardi (1998, p. 27)	Cunill (1996, pp. 71-72)
“[...] se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal”.	“El término [...] está a su vez vinculado con el desarrollo comunitario [entendido como] estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales [...]”.

Participación Política

Cunill (1996, pp. 73-74)	Pasquino (1986, p. 185)	Verba (1998, p. 38)
“[...] es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado [...]”.	“[...] es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma elección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante”.	“[...] es el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias, necesidades y generar presión para obtener respuestas. “La voz de las personas se expresa a través de la participación que proviene de un limitado y poco representativo cuerpo de ciudadanos”.

Participación Electoral

Pasquino (1986, p. 185)
“Casi todos los autores coinciden en el hecho de que la participación electoral no es más que una de las modalidades de participación política y quizás ni siquiera la más importante, aunque probablemente la más difundida y la más universal [...] El voto es un acto relativamente simple [...]”.

Participación Popular

Álvarez (1997, p. 29)	Sánchez (1997, pp. 330-331)
"[...] constituye una expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujetos de su propio desarrollo, así como la estrategia para cambiar la distribución del poder en la sociedad".	"[...] los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control".

Movimientos Sociales

Cunill (1996, p. 72)	Sánchez (1997, p. 328)
"[...] el 'movimiento' y la valorización en el plano político-ideológico de los 'movimientos sociales' han tenido repercusiones prácticas en el plano estrictamente político, generando fenómenos que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil respecto del Estado".	"El proceso de irrupción de los tradicionalmente excluidos y marginados de la esfera pública, y sin acceso a ella, a través de organizaciones populares autogeneradas, implica sustantivamente demandas de mayor participación política".

Experiencias Autónomas de la Sociedad Civil

Sánchez (1997, p. 327)	Cunill (1996, p. 72)
"Con esto se hace referencia a la reivindicación de autogobierno por parte, especialmente, de los movimientos sociales (muy en boga en décadas pasadas)".	"[...] la característica básica en juego es la "autonomía" que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social [...] en América Latina muchas veces constituye una respuesta social frente a problemas generados por los regímenes militares de nuevo cuño y que, entre otras cosas, se sustenta en la necesidad de defensa de la sociedad frente a la agresión estatal".

Otro enfoque útil para diferenciar los procesos de participación también es el que atiende a los ámbitos, necesidades y actores que involucra, como lo propone Álvarez (1997: 28-29): a) el ámbito concreto en que se realiza la acción: político, económico, social; b) el tipo de necesidades a las que responde: laborales, abasto, servicios, de incidencia, de expresión, de gestión pública, urbanas, derechos humanos; c) el tipo de actores que intervienen: obreros, colonos, comerciantes, homosexuales, empresarios, militantes partidarios, ciudadanos en general; y d) el ámbito al que se dirigen las acciones, esto es, el objetivo de la acción, el objeto de transformación: estructura de gobierno, relaciones sociales, entre otros.

Por su parte Ziccardi (1998) se preocupa por definir la participación que se produce específicamente en las ciudades y señala particularmente aquella en donde los intereses particulares ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios. Esta participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática. Asimismo esta autora plantea un esquema de clasificación para las dinámicas de participación ciudadana atendiendo más a su carácter institucionalizado o no institucionalizado, el nivel de autonomía, considerando la presencia del clientelismo o si es incluyente y equitativo:

- Participación institucionalizada: Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- Participación no institucionalizada: Es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- Participación autónoma: La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación clientelística: La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Estas formas de participación no son entre sí excluyentes sino que pueden estar combinadas en un mismo o en diferentes momentos de la existencia de una organización social se opta por valorar la participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales.

Nos interesa definir la definición de participación ciudadana ya que existe consenso en afirmar que el gobierno local en ciudades mexicanas promueve la participación entre sus habitantes y es un indicador del buen funcionamiento de éste. Así lo afirman Ziccardi y Saltalamacchia (1997), quienes elaboran una metodología para evaluar cómo los gobiernos municipales consideran la participación ciudadana en

sus tareas de gobierno. Para ellos, un buen gobierno promueve o acepta la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas.

De la misma manera, los autores que han estudiado en fecha reciente el tema municipal en México,¹⁷ coinciden en que la participación ciudadana es un elemento clave en la democratización de los gobiernos locales y en la definición de un buen gobierno. Los estudiosos de la sociología urbana,¹⁸ también consideran este elemento como básico en las nuevas formas de gobernar; es decir, actualmente ya no existe duda de que la participación es un componente fundamental en la evaluación de un buen gobierno local.

Resulta conveniente resaltar los siguientes elementos hallados en las discusiones teóricas realizadas por los autores mencionados:

- La participación ciudadana implica que los sujetos tengan derecho a la intervención en los asuntos públicos para lo cual es importante la organización y capacidad de éstos para canalizar sus demandas e influir en las decisiones gubernamentales.
- La participación está directamente relacionada con la eficiencia gubernamental. Es decir, los gobiernos urbanos funcionarán mejor en aquellos espacios locales donde las instancias de participación estén mejor organizadas.
- Se destaca la importancia de las instituciones que, fuera de la política, cumplen el papel de socializar e involucrar a la gente en los procesos participativos (asociaciones fundamentalmente).

¹⁷ Al respecto pueden consultarse las investigaciones de Cabrero, 1996; Merino, 1994; Guillén, 1996; Ziccardi, 1995, 1998.

¹⁸ Véase Borja, 1986, 1988; Borja y Castells, 1998.

II. Argumentos positivos y negativos de la participación

Habría que preguntarse: ¿es importante la participación para la sociedad?, ¿hablar de participación, implica un elemento positivo para la sociedad en general? Poco se ha profundizado sobre los factores positivos o negativos de la participación activa en las sociedades actuales. Estos cuestionamientos, sin duda, pueden generar desagrado en aquellos que teórica o empíricamente defienden el ejercicio de la participación, pero en aras de problematizar la temática, más que aceptarla, valdría la pena dar espacio a este debate.

Canto (2005) plantea algunos argumentos a favor de la participación sosteniendo que:

- Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarían las actividades de desarrollo.
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- Genera aprendizajes sociales e innovación.
- Fortalece las instituciones locales.
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- Contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad.
- Colabora a la construcción de ciudadanía.

Por su parte dentro de los argumentos en contra de la participación pueden enunciarse los siguientes:

- Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
- Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
- Fortalece la intermediación política expresadas en el clientelismo y corporativismo.
- Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

Los referentes empíricos de investigaciones sobre participación y ciudadanía,¹⁹ y en especial aquellos emanados de los programas de desarrollo social local y comunitario exponen una postura positiva en extremo sobre los beneficios y ventajas de la participación. Sin embargo los planteamientos de Canto (2005) son contundentes a la hora de confrontar la apertura de nuevos espacios de participación con sus posibles efectos negativos. Aún así es importante destacar la manera en que los espacios e instancias de participación implican un gran potencial frente a la capacidad de proveer información al conocimiento de las preferencias de los usuarios y la generación de aprendizajes sociales.

La cara negativa de la participación no sólo se destaca por el posicionamiento de las élites políticas y participativas, la exclusión de los menos organizados, la negociación de recursos públicos, sino que en la medida que las políticas públicas que regulan la participación no proponen ni plantean mecanismos de implementación y ejecución claros y definidos que asuman a los ciudadanos de manera inclusiva y respetuosa. Paradójicamente estas instancias de participación la desincentivan.

Establecer los beneficios o perjuicios reales de la participación es una tarea confusa, pero aún así es indispensable abordar otro factor determinante en estos procesos. La participación es, al fin de cuentas, una decisión de los ciudadanos.

A esta altura vale la pena preguntarse si los ciudadanos en general están exigiendo espacios, mecanismos e instancias donde se les escuche y sean validas sus aportaciones, o si en realidad no están motivados para buscar estos espacios. ¿Están los ciudadanos ansiosos de buscarlos o participar en ellos dependiendo de la oferta local? Teóricamente se plantea que los ciudadanos apoyan la idea de participar activamente, antes que reducir el ejercicio de la ciudadanía a la delegación y la representación. Al preguntarse por el tipo de participación es acertado cuestionarse si en realidad la ciudadanía exige una participación activa, no conformes con movilizarse exclusivamente en los procesos electorales; aún así

¹⁹ Al respecto pueden consultarse Bolos, 2003; Ziccardi, 2004.

es determinante contemplar el papel que juegan los grupos sociales en el desarrollo, instauración y fortalecimiento de estas prácticas.

III. El papel del Estado y de los organismos multilaterales en los espacios y mecanismos de participación

La participación ha sido concebida como un concepto articulador, lo que lo ha llevado a ser definida a partir de una amplia gama que cobija, desde la perspectiva electoral hasta el activismo ciudadano en las organizaciones de filiación voluntaria; pasando por la política de la protesta; los procesos de organización vecinal y local; el auge de los espacios institucionalizados y aquellos que se expresan de manera autónoma. Rivera (1998) desarrolla un análisis interesante sobre la participación como herramienta discursiva. Compila de manera acertada diversas formas de ver la participación desde la década de los setenta hasta los noventa. En el siguiente cuadro se han tomado algunos elementos relevantes de esta compilación, de lo que la autora define como las fases del discurso de los organismos internacionales sobre la participación:

Década	Concepción de participación	Objetivos a alcanzar
1965 a 1970	Participación de los beneficiarios como mano de obra en programas y proyectos de desarrollo social.	Movilizar recursos y mano de obra en el nivel local, con el fin de abaratar costos y aumentar la cobertura y eficiencia de los programas.
1971 a 1979	La participación de los beneficiarios en la definición de necesidades y prioridades locales, señalando cuáles son sus problemas más urgentes y cómo resolverlos (traducción y transmisión de necesidades). Hacia fines de los setenta se habla de participación como un mecanismo para fortalecer la capacidad de las organizaciones locales.	Optimizar recursos localizando necesidades urgentes. Diferenciar necesidades y métodos de resolución de problemas locales. Evitar burocratismos y mediatizar la relación entre los beneficiarios y las agencias estatales. Iniciar un proceso de descentralización estatal.
1980 a 1989	La participación en la toma de decisiones sobre políticas de desarrollo local. Es considerada como una estrategia para superar los problemas de los gobiernos centralizados, fortaleciendo los mecanismos de control y	Formular políticas descentralizadas hacia los gobiernos locales. Poder de decisión y fortalecimiento a los gobiernos locales (autonomía local). Extender la cobertura de los programas. Evitar formas de dependencia de los

	regulación.	beneficiarios mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales.
1990 a 1996	La participación como un proceso en el que los sectores beneficiarios se encuentran involucrados en cada una de las fases del diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo social. Como capacidad de control, decisión e influencia sobre políticas estatales.	Corregir los fallos del gobierno. Una mayor coordinación de políticas estatales: hacerlas eficaces y expeditas. Fortalecer las capacidades de gestión y decisión de las comunidades y los gobiernos locales. Corresponsabilidad gobierno-sociedad. Fortalecimiento de la gobernabilidad local.

Durante los noventa, la participación ciudadana²⁰ surge asociada a la crisis de eficiencia de los Estados; éstos plantean la inclusión de los ciudadanos como una forma de involucrarlos en la producción y administración de servicios. De tal manera se encuentra que los proyectos plantean por lo menos dos líneas en las cuáles se puede clasificar la participación. De un lado, la incidencia en la toma de decisiones y en la aplicación de las soluciones a los problemas sobre lo público; en segunda instancia, la intervención de los ciudadanos como una considerable contribución a la disminución de los presupuestos relacionados con inversión en mano de obra. En relación a este último no se vincula a los ciudadanos como agentes del cambio sino como beneficiarios de la inversión.

Esta perspectiva evidencia que mientras se estimula la participación de los ciudadanos referente a la toma de decisiones en lo que compete a lo público, el papel del Estado se desdibuja cada vez más. En contraposición a esto Cunill (1997) manifiesta la necesidad de que la sociedad civil resquebraje el monopolio del Estado sobre los temas públicos. Cabe preguntarse aquí sobre los alcances de la ciudadanía frente a las funciones del Estado.

²⁰ Bolos, Silvia, 2003, *La participación ciudadana, Participación y Espacio Público*, Compilado por Silvia Bolos, Universidad de la Ciudad de México, México.

Dado que los ciudadanos manifiestan sentirse cada vez menos representados por el sistema político²¹ y menos identificados con las autoridades y los partidos, es que han decidido organizarse autónomamente frente a la ineptitud o el desinterés de las instituciones y las autoridades políticas para satisfacer y responder a las demandas sociales acumuladas. Diariamente surgen nuevas organizaciones e iniciativas independientes de la sociedad civil o al margen del Estado, los partidos y las autoridades.

IV. La medición: indicadores para una participación efectiva

En aras del enfoque teórico y metodológico de la presente propuesta de investigación, restringiremos el término participación ciudadana “como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su ingerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administran” (Tejera, 2003: 6).

El autor sustenta que este enfoque refiere a formas singulares de participación individual o colectiva, las cuales están relacionadas con la consecución de bienes colectivos en el ámbito público. En consecuencia evita adscribirse a la perspectiva de “ciudadanía total”, la cual supone que los ciudadanos deben tomar parte en todos los asuntos públicos que les afectan. Esta perspectiva no reflexiona acerca de que toda acción social implica procesos selectivos; a diferencia, sostiene que los ciudadanos participan en diferentes esferas con base a intereses específicos. Donde los procesos selectivos de participación ciudadana están delineados culturalmente por valores, prácticas y significados que en el ámbito de las negociaciones políticas, son empleados para satisfacer demandas y expectativas.²²

²¹ Cansino, Cesar, 2003, “*Capital social y democracia. Claves para un debate*”, Documento en línea. Disponible en:

http://ftp.ruv.itesm.mx/pub/portal/cca/micrositios/sitio_sociedad/pdf_cca/capitalsocial.pdf

²² El “término ‘empleados’ no es casual. La cultura no solamente se ubica en el ámbito de lo ‘inconsciente’ de lo ‘internalizado’. También es un conjunto de herramientas para la negociación política por medio de la cual se reelaboran y construyen significados sociales.

Ya que hablar de participación es un tema prioritario, también lo sería evaluar el tipo de participación generada. Básicamente no existen acuerdos ni teorías desarrolladas que permitan tener una serie de indicadores para medir o valorar la participación. Sobre lo que sí puede existir acuerdo, es que la participación activa de la ciudadanía no sólo atraviesa sino que le da nuevo significado y definición a la toma de decisiones. Es así como se debe reconocer que los procesos de democratización implican cambios conducentes a intervenir e involucrarse activamente en los procesos de decisión que afectan a la comunidad y lo público. “De manera tal que esa ciudadanía demandante sea un cuerpo decidor y no sólo consultor de las políticas de gobierno” (Mellado, 2001).

Debido a que los ciudadanos conforman un cuerpo heterogéneo y diverso, es que la participación deja ver luces sobre la imperiosa necesidad de diseñar y propiciar espacios que posibiliten a los ciudadanos hacer parte de la toma de decisiones, especialmente sobre aquellos temas que los afectan. Esto ha exigido e instaurado la generación de cambios institucionales que legitimen las movilizaciones y acciones a nivel individual y colectivo. La presión desde la sociedad civil acelera los procesos de transición y transformación institucional. Pero estas no son las únicas motivaciones para que existan cambios institucionales. Las exigencias a nivel internacional y las necesidades de gobernabilidad dan pie al surgimiento de

Dichos significados fundan nuevas fronteras de sentido que generan consensos o fortalecen disensos y, en consecuencia, validan posiciones y comportamientos políticos. Este proceso de generación de sentidos adquiere eficacia en el ámbito de las relaciones políticas. Es decir, la cultura se traduce en prácticas y discursos a saber, su mantenimiento o transformación se relaciona estrechamente con los conflictos o convergencias generadas en las relaciones con la sociedad y las instituciones del Estado. Debido, entonces, a que el papel de la cultura en el ámbito político no es sustancialmente normativo, la participación ciudadana requiere ser abordada a partir del estudio de las relaciones políticas—digámoslo así—, en acción. En todo caso la participación ciudadana forma parte de la acción sociocultural mediante la cual los individuos pretenden satisfacer sus necesidades o alcanzar sus utopías, a través de ciertas prácticas políticas” (Véase Tejera, Héctor, 2003, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales”, *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, pp. 6-7).

políticas públicas orientadas a controlar y establecer reglas del juego claras alrededor de las cuales se debe desarrollar la participación en el espacio público.

CAPÍTULO III. EL DESARROLLO PARTICIPATIVO CIUDADANO Y LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En los procesos sociopolíticos que se viven actualmente en la Ciudad de México, un fenómeno que ha cobrado relevancia por su presencia y por el potencial que ha acumulado ha sido el proceso participativo de la ciudadanía, entendido éste como el conjunto de expresiones, movilizaciones y fuerzas colectivas que se organizan de manera autónoma y actúan en el marco local en defensa de determinados intereses grupales o comunitarios.²³

Aun cuando no es un fenómeno novedoso, decimos que es originado por las importantes experiencias de este género que se han registrado en la historia de la entidad federativa.²⁴ Se trata de un proceso que se ha desplegado de manera notable en las últimas tres décadas, multiplicando y diversificando sus formas de expresión, involucrando a numerosos actores y consideramos que tiene en la Ciudad Capitalina su principal escenario de actuación hoy en día.

La movilización ciudadana y su participación en distintas esferas han dado lugar a diversas formas organizativas; manifestando las necesidades de distintos grupos de la sociedad, abriendo espacios para la gestión de las demandas que se originan y funcionan a través de vías externas de las instancias oficiales.

La participación ciudadana se ha extendido y sus acciones son actualmente innegables: la promoción de los intereses grupales ha propiciado cambios perceptibles y su presencia ha cobrado fuerza considerable; esto ha permitido a sus protagonistas lograr un reconocimiento y constituir un factor de peso en la negociación con las instituciones gubernamentales.

²³ Álvarez, Lucía, 1997, *Participación y democracia en el Distrito Federal*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

²⁴ Antes de 1968 la participación ciudadana por fuera de los canales oficiales fue escasa, destacando algunos casos aislados: las manifestaciones de la clase obrera en contra del cardenismo, en los años treinta y las movilizaciones en torno al movimiento ferrocarrilero, en los cincuenta.

En el sentido anterior, uno de los cambios más visibles de la participación ciudadana en el Distrito Federal, ha sido su incremento en el espacio público.²⁵ Entendemos por éste, en un sentido amplio, al conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y participan en su regulación. Entre los más importantes tenemos: al territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad.

En este capítulo exhibiremos tres cuestiones: 1) los diversos procesos que han dado origen al desarrollo de la participación ciudadana; 2) el papel de la ciudadanía en la apropiación del espacio público; y 3) la importancia del espacio público.

1. Las fases que dan origen al desarrollo de la participación ciudadana

Después del movimiento estudiantil de 1968²⁶ lo público empezó a ser concebido como un ámbito no privativo del Estado y al que la ciudadanía podía tener acceso y capacidad de intervención.

En distintos ámbitos de la sociedad capitalina surgieron las raíces de una oposición política ampliada al gobierno y al partido del poder. Fueron los estudiantes, los intelectuales y la prensa quienes representaron en éste proceso las posturas inmediatas más críticas y condenatorias de la política oficial.

A partir de la experiencia del 68 despuntó, por otra parte, un espacio de participación ciudadana autónoma que se expresó en un cúmulo de instancias organizativas gestadas al margen del partido oficial y de las instituciones estatales,

²⁵ Bolos, Silvia, 2003, *La participación ciudadana, Participación y Espacio Público*, Compilado por Silvia Bolos, Universidad de la Ciudad de México, México.

²⁶ La naturaleza del movimiento estudiantil marcó el inicio del conflicto social y la transición política del fin de siglo. Fue, ante todo, democrático. “Buscaban ampliar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en México. Pero nunca se plantearon, como principal motor de su lucha, la reivindicación de necesidades sociales que impactara la política social del régimen en las próximas décadas. Al contrario, el reclamo central de los jóvenes en ese tiempo fue el de la posibilidad de contar con espacios abiertos de verdadera participación: espacios ciudadanos. Su crítica al Estado tenía en esencia un verdadero carácter político y democrático” (Véase Bolos, Silvia, 2003, *La participación ciudadana, Participación y Espacio Público*, Compilado por Silvia Bolos, Universidad de la Ciudad de México, México, pp. 121-122).

dando lugar a una red de organización social sin precedente en la vida política de la Ciudad de México.

La apertura del espacio público a la intervención ciudadana que tuvo lugar a partir de acciones de apropiación por parte de ella, la conciencia acerca de la demarcación entre Estado y sociedad, la conformación de una oposición ciudadana al gobierno y el surgimiento de una serie de organizaciones de carácter independiente, fueron productos derivados de la crisis del 68 que sentaron bases importantes para el desarrollo del fenómeno participativo autónomo en la ciudad.²⁷

En tales circunstancias, el espacio urbano fue adquiriendo nuevas connotaciones para los habitantes de la Ciudad de México; el reclamo por lo que desde los años setenta se conoció como el derecho a la ciudad, según Incháustegui (1994), se muestra en la búsqueda de un lote para vivir, acceder a los servicios de consumo colectivo, buscar nuevas estrategias de sobrevivencia y, en general, luchar por mejores condiciones de vida.

Las demandas que emergen desde estos tiempos, propician prácticas que la ciudadanía hace suyas de aquí en adelante, por lo que la organización social de sectores cuyas demandas no habían tenido respuesta en los canales tradicionales oficiales para la gestión, han propiciado diversos tipos de movilización y de organización autónomas: entre los más importantes, la atención de las necesidades grupales de particulares, de colonos, inquilinos, ambulantes y solicitantes de tierra.

Los reclamos de estos solicitantes han estado relacionados en los últimos años, sustancialmente, a la cuestión territorial; pero con frecuencia a partir de este tipo de demandas los grupos organizados se han adherido a peticiones de orden diverso, relacionadas más directamente con otros espacios del ámbito público, como la

²⁷ Por otra parte, en forma paralela, éste fenómeno se vió alentado por los altos niveles de concentración demográfica, las variaciones en la estructura económica, la desarticulación de las funciones urbanas básicas, el crecimiento desordenado de la mancha urbana, el deterioro de las condiciones de vida, la presencia de un conjunto de sectores sociales diferentes en un mismo espacio urbano que se organizan a partir de distintas bases sociales y económicas, fueron factores que dieron lugar a una fragmentación y heterogeneidad en la urbe, que se expresan en lo social, en lo político y en lo territorial.

lucha por la democracia, la defensa de las libertades políticas y la apertura de nuevas instancias de participación.

En la Ciudad de México también se registra un elemento que ha jugado un papel decisivo en el desarrollo de la participación ciudadana: los desajustes y desatinos de la política oficial en materia de gestión urbana²⁸ como la forma de dar solución y respuesta a la problemática a nivel local. Se trata de problemas que provienen desde las regencias de los años cincuenta y sesenta. A partir de entonces se hizo evidente una serie de fallas en los procedimientos de la gestión, que se manifestaron en la ausencia de una relación entre las instituciones y los grupos sociales; en la manipulación política de los grupos demandantes. Estas circunstancias dieron lugar, desde entonces, a la movilización y organización de los habitantes de las colonias populares.²⁹

II. La apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía

El derecho a la ciudad y el conjunto de atributos que ello representa, ha sido probablemente el principio movilizador más inmediato de manera consciente o espontánea, que ha llevado a numerosos sectores de la población a iniciar y mantener latente algún tipo de participación. La necesidad del uso del espacio urbano³⁰ ha cobrado especial relevancia para la reproducción de la vida social en

²⁸ Gestión urbana son los procesos a través de los cuales las instancias gubernamentales captan, definen y canalizan la demanda social de los bienes públicos que constituyen la ciudad y organizan o regulan su oferta. Véase Duhau, Emilio, 1998, "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en Garza y Rodríguez (compiladores), *Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México*, Colegio de México, México, p. 75.

²⁹ Cisneros, Armando, 1993, *La ciudad que construimos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

³⁰ El espacio urbano no lo podemos pensar como una variable geográfica o como un referente material constituido por estructuras estables, funciones y gente, sino como el resultado de un proceso dinámico, social y simbólico, a través del cual los distintos actores que participan de esta experiencia urbana son los que usan, se apropian y transforman el espacio a través de las interacciones y prácticas cotidianas que se crean y recrean dentro del entorno urbano de la ciudad.

una entidad con las características demográficas y de concentración de servicios como las que ha presentado la ciudad capitalina en las últimas décadas.³¹

Ante estas condiciones, la experiencia de vivir y usar la ciudad,³² según la expresión de Rosales (1990), obliga a la población a buscar el acceso directo a los bienes y las condiciones que le permitan resolver sus necesidades más variadas. De acuerdo con su condición de edad, clase, sexo, empleo, ingreso, educación; con su nivel de arraigo a la ciudad, sus prácticas y preferencias culturales y religiosas; con sus requerimientos de expresión, su profesión y grado de politización; las necesidades de la población se multiplican y diversifican; y el espacio urbano eleva simultáneamente su valor simbólico y material.

La apropiación de éste espacio ha dado lugar a fenómenos de diversa índole que no siempre tienen una intencionalidad y un objetivo explícito. Existe la apropiación como una actividad deliberada, que implica un nivel de conciencia con respecto a la utilidad, la necesidad y el sentido de tal acción. Esta última deriva frecuentemente en la creación de identidades colectivas³³ y formas de organización, ya que es la

³¹ Esta afirmación adquiere sustento si se toma en cuenta que actualmente el área urbanizada de la entidad federativa, conjuntamente con los municipios conurbados del Estado de México, ha dado lugar a partir de la década de los setenta a un fenómeno de concentración sin precedente, en el que confluye la más alta densidad de población del país; esto es, más de 8 millones de habitantes (casi la quinta parte de la población nacional). El elevado nivel de concentración que aquí se registra hace de esta urbe un área con una extrema demanda en cuanto al espacio propiamente dicho y a la infraestructura de servicios.

³² Al respecto Tamayo nos aclara que la ciudad debe ser pensada, por excelencia, como espacio de la ciudadanía; pero básicamente como producto de su ejercicio cotidiano. La ciudad expresa una o muchas identidades como resultado de la práctica social, cultural y política de sus habitantes. Al mismo tiempo, se configura como el mejor espacio para su desarrollo, el lugar practicado de sus habitantes, de sus ciudadanos, el ámbito de convergencia del pensamiento universal y de la acción local. Véase Bolos, Silvia, 2003, *La participación ciudadana, Participación y Espacio Público*, Compilado por Silvia Bolos, Universidad de la Ciudad de México, México, p. 118.

³³ En este sentido Giménez nos advierte que una identidad colectiva no necesariamente implica que quienes la comparten necesariamente actuaran como actores sociales. Puede ser uno de los prerequisites, pero no necesariamente toda identidad colectiva genera siempre una acción colectiva, ni ésta tiene por fuente obligada una identidad colectiva. Pero sin identidad no es posible generar un sujeto social activo. Véase Giménez, Gilberto, 2000a, "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en José Manuel

que constituye propiamente el fenómeno participativo ciudadano al que nos hemos referido.

Esta precisión es importante en la medida en que existen otras posibilidades de apropiación, ya que se realizan frecuentemente con objetivos afines (búsqueda de soluciones a necesidades inmediatas), pero a través de mecanismos ligados a las instancias oficiales o institucionalizadas; tal es el caso de los comités vecinales en el Distrito Federal.³⁴

En la Ciudad de México la apropiación del espacio es un proceso que ocurre de manera más generalizada a partir de los setenta. La versión más conocida de la apropiación del espacio, y quizás la más antigua también, es la del uso directo del territorio. Para Giménez (2000b: 21) sería: “el espacio apropiado y valorizado simbólicamente e instrumentalmente por los grupos humanos”. Si bien, cuando hablamos de territorios hacemos referencia a un espacio físico con determinados límites y fronteras (reales o imaginarias) que lo nombran y lo definen socialmente y que permiten distinguirlo, en realidad nos estamos refiriendo a nociones abstractas y conceptuales. Es decir, si nos conformáramos con aceptar esta reducida visión de lo que es un territorio, caeríamos en el error de restringir el territorio a un mero escenario que progresivamente se ha llenado de estructuras fijas que definen funciones específicas; un cúmulo en donde transitan y se efectúan actividades económicas, sociales y políticas.

Por lo tanto, el territorio no puede ser entendido y reducido a una dimensión funcional, ésta tiene que trascender, tal y como lo señala Giménez: “el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan; pero su función no se reduce a esta dimensión instrumental; el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y

Valenzuela Arce (coordinador), *Decadencia y Auge de las Identidades: Cultura Nacional, Identidad Cultural y Modernización*, El Colegio de la Frontera, Plaza y Valdés Editores, México, p. 62.

³⁴ Véase el apartado III del Capítulo IV.

una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo”.³⁵ Coincidimos con el planteamiento de éste autor, en el sentido de reconocer que el territorio no es solamente una extensión de tierra o una variable geográfica con determinados límites y fronteras político-administrativas; y que está destinado a cumplir con ciertas funciones, sean éstas económicas, políticas o sociales. Es decir, el territorio no representa un mero escenario contenedor de estructuras estables, funciones y gente, sino que alude también a procesos simbólicos resultado de una acción combinada de significados y prácticas socioculturales que son construidas por la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil y que comparten.

Hay que entender al territorio como un “producto del medio ambiente físico, de la historia y de la cultura” (Ibidem: 35). Si bien es cierto que el territorio es un espacio de interacción inmediata entre el hombre y su medio ambiente, esta interacción trasciende cuando el ser humano se apropia de ese espacio con el objetivo de ocuparlo, constituirlo y a su vez modificarlo, al mismo tiempo que en él plasma y moldea una serie de prácticas y técnicas que lo organizan, lo marcan y lo categorizan espacial, social y temporalmente, atribuyéndole con ello una capacidad simbólica. En tanto que “recorrerlo, pisándolo, marcándolo en una u otra forma, es darle entidad física que se conjuga, por supuesto, con el acto denominativo” (Silva, 1992: 48).

Es sin duda por eso que el territorio es el espacio donde han acontecido y acontecen actualmente en el Distrito Federal la mayor parte de las actividades de apropiación. Y es en éste donde se presenta en una variedad de modalidades más extensa.

Hablar de la apropiación del territorio obliga a distinguir en primera instancia dos niveles: el de los usos que se dan al territorio, y el de los mecanismos de acceso.

³⁵ Giménez, Gilberto, 2000b, “Territorio, cultura e identidades”, en Rocío Rosales (coordinadora), *Globalización y Regiones en México*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 23.

Uno se refiere al ¿para qué se efectúa la apropiación?, ¿cuáles son los fines y los móviles que la promueven?, y ¿qué tipo de necesidades se busca resolver a través de ella? El otro hace alusión a la legitimidad y en su caso a la legalidad que se pretende dar a tal actividad apropiatoria.

Por lo que hace a los usos, el territorio como tal es referido generalmente a su función de hábitat. Giglia (2000: 9) sugiere que el habitar “es un proceso cultural de producción de significado que se realiza en el marco de la vida cotidiana y es una de las actividades humanas más básicas y elementales”. No podríamos decir que éste empieza en el lugar de residencia, sin embargo; es un modo de empezar a constituirlo. Podemos señalar que el habitar urbano contemporáneo, en términos de Wirth (1998) sigue generando formas particulares de interrelación, convivencia, sociabilidad. En la medida en que usamos espacios, los apropiamos, nos desplazamos, consumimos y nos movilizamos cotidianamente, vamos gestando y conformándolo. Pero el uso de hábitat no es la única demanda de la población con respecto al territorio urbano.

Al decir territorio urbano, nos referimos en particular a su parte pública, a la calle; como espacio natural para la expresión artística, política, cultural y, en muchas ocasiones, constituye también el lugar físico para el desempeño de actividades laborales y de sobrevivencia.

La calle es el lugar público por excelencia donde confluyen los distintos sectores populares, donde se transita libremente, donde tiene lugar el contacto de la población y donde se comparten los bienes comunes: el espacio, los sitios de recreo y descanso, las plazas.

Sin embargo, tratándose de la calle como espacio de expresión, no se puede dejar de mencionar la función primordial que ésta ha desempeñado para las manifestaciones de orden político. Si algo aportó el movimiento estudiantil de 1968 con respecto al uso del espacio urbano, fue el poner en vigencia el derecho al uso de la calle para la protesta social. A partir de esta fecha las arterias del Distrito Federal, y en particular las de la zona centro, han fungido como vías fundamentales para dar cauce a toda clase de demandas, promoción de ideas políticas y

manifestaciones de descontento. Se han instituido en los sitios oficiales para la realización de mítines y, en los últimos años, han sido utilizadas también para el alojamiento de plantones de grupos y movimientos de carácter local, nacional o de otras entidades federativas.

Ahora bien, el ejercicio de esas modalidades de la intervención no ha consistido únicamente en agenciarse los medios físicos (el espacio) para resolver necesidades; o en las manifestaciones de descontento. Este ejercicio ha tocado también otros niveles que afectan a las instituciones sociales e interfieren de forma precisa en las políticas públicas con respecto a la ciudad. De la misma manera que la población local ha inaugurado una serie de recursos y ha hecho uso de sus propios medios para acceder a los derechos y beneficios que proporciona el territorio, ha dado lugar también a la creación de una gran cantidad de instancias de participación ciudadana que operan por fuera de los canales habituales del aparato estatal.

Entre estas formas podemos distinguir los movimientos sociales y las movilizaciones de descontento como las expresiones más inmediatas de participación, mediante las cuales se busca defender un derecho, canalizar una serie de demandas, o incidir en la definición de un proceso político o social en un sentido determinado.³⁶

³⁶ En éste marco podemos mencionar la presencia de los movimientos urbano–popular, feminista, ecologista, estudiantil y homosexual. Por otra parte, destaca también en las últimas décadas la amplia gama de organizaciones sociales independientes que se han constituido con diversos fines y que han confluído en el fenómeno participativo. Las Asociaciones Civiles y las Organizaciones No Gubernamentales han sido las figuras más comunes que han adoptado estos colectivos. Un elemento en común que estas presentan es el interés de tomar parte en la orientación de los procesos sociales de carácter político, económico, jurídico, cultural, educativo, ambiental, y los relativos a los derechos humanos, a través de impulsar demandas específicas, de dar cauce a ciertas propuestas y continuidad a un proceso de transformación, generar alguna corriente de opinión, crear formas alternativas de sobrevivencia o poner en cuestión las políticas públicas.

III. La importancia del espacio público

Como podemos observar, desde el siglo pasado en la Ciudad de México, el fenómeno participativo ha logrado una presencia considerable. El espacio abierto a la participación de la ciudadanía dentro de los canales institucionales, así como aquel otro conquistado por la población mediante el ejercicio de la participación en un marco de autonomía, son muestras tangibles del despliegue de un genuino proceso de apertura del espacio público.

En este desarrollo hemos destacado otra característica significativa que otorga al proceso especial relevancia: el asumir, por parte de los habitantes, la injerencia en el asunto público. Tanto en las prácticas de carácter formal, como en aquellas que han tomado modalidades informales, la población participante ha accedido en varios casos sin plena conciencia a un nivel de participación diferente, que va más allá de la protesta, la reivindicación o la búsqueda de solución a una necesidad precisa. Se ha efectuado el reconocimiento del espacio público como un espacio también propio; ha identificado la esfera del interés público como una esfera de su incumbencia y, mediante su intervención en la orientación de los procesos políticos y sociales, ha comenzado a tomar parte en el ámbito del poder público.³⁷

La apertura de un amplio espacio a la actividad política y social independiente ha logrado así, por una parte, ampliar en general el ámbito de lo público; por otro lado, ha abierto el acceso a lo público estatal. De esta forma, permite a los ciudadanos colocarse en el mismo terreno que las instituciones estatales y de frente a ellas, para desarticular el monopolio de lo público que hasta hace unos años era detentado por el Estado.

³⁷ En lo que toca al poder público destaca, por una parte, la participación de la ciudadanía en los Comités de Manzana y en la Asamblea de Representantes; por otra parte, su iniciativa en la creación de instancias organizadas de manera independiente como la Asamblea de Barrios, la Asociación Nacional del Movimiento Urbano Popular, las asociaciones empresariales, entre otros que constituyen un tipo de poder organizado que negocia con el gobierno local.

La intervención de la ciudadanía en lo público debe valorarse además como un paso adelante en el propio desarrollo de la vida pública de la sociedad capitalina, en tanto que los distintos sectores populares y los individuos adquieran conciencia de su representatividad en esa esfera, y de su pertenencia a ella. Esto es, que se vuelvan conscientes no únicamente de la posibilidad de su participación en el ámbito público, como si fuera una dimensión que existe al margen de ellos y a la que se buscara acceder, sino también de formar parte de este espacio social.

La experiencia participativa desarrollada en la entidad en las décadas recientes ha presentado un acercamiento a este proceso. Tal experiencia ha incursionado hasta el momento, por lo menos en tres niveles que refieren a lo público: a) el uso del espacio; b) la participación ciudadana en instancias de poder y decisión; y c) la defensa de interés general. En cada uno de ellos, el reconocimiento del terreno y de sus funciones ha avanzado notablemente; la apropiación de la calle para fines diversos; de los canales institucionales; de la normatividad vigente; del espacio de participación; son algunas muestras que ilustran el proceso.

Por último, referente a la defensa del interés público, destacan en particular las acciones de las organizaciones civiles,³⁸ quienes por diversos medios y desde distintas perspectivas han asumido la problemática de la inseguridad, la ecología, como asunto de interés general, que debe ser analizado, discutido y afrontado en su necesidad de cambio por la población en su conjunto.

Pese a los avances tangibles de asumir lo público como asunto de interés, competencia y responsabilidad generales, vislumbramos que aún quedan muchos pasos por dar para desarrollar el proceso participativo en la ciudad y darle continuidad. Un paso que resulta en estos tiempos imprescindible, es abrir camino hacia la verdadera dimensión del ámbito público, que enfatiza que es un espacio abierto a la pluralidad y la democracia, pero que constituye, sobre todo; el ámbito

³⁸ En otro orden, podemos mencionar aquí también a las organizaciones de lucha por la democracia, cuyos objetivos se orientan hacia la defensa de bienes y asuntos de interés público como son la legalidad y la limpieza de los procesos electorales.

de la representación y del interés general, como ésa dimensión necesaria dentro de lo social que hace posible la convivencia, mediante las relaciones sociales y de las demandas ciudadanas.³⁹

De ésta forma los grupos de la población local que, por la vía institucional o por la intervención no institucional, han logrado dar cauce a sus demandas deben aun trabajar en la instauración de un marco normativo más amplio. El cual ofrezca las condiciones necesarias para la satisfacción de las demandas grupales llevadas a cabo sin la afectación o exclusión de los intereses de otros grupos, y principalmente, para que ésta no atente contra la posibilidad de convivencia y contra las condiciones elementales que requiere el desenvolvimiento de la vida social.

Así el derecho que tienen los manifestantes, trabajadores, ecologistas, colonos, ambulantes, artistas, conductores de automóviles, empresarios, entre otros; al buscar la satisfacción de sus demandas en un marco del espacio urbano, no pueden hacerlo con base en una necesidad individual, sin reparar en las alteraciones que sus acciones pueden producir en la convivencia general. Sin embargo si las consecuencias de su movilización se traducen en la afectación de vías de circulación, en la baja del nivel de vida de los habitantes, en el incremento de la violencia social, el asunto del interés general no está siendo contemplado en sus acciones. En estas circunstancias, la participación de la ciudadanía se desvirtúa y el proceso tiende a adquirir características más cercanas al caos que al orden de representación plural. El proceso participativo que tiene lugar en el Distrito Federal no está exento de estos riesgos. Las organizaciones que integran la sociedad local deben buscar la solución a sus demandas en un marco que permita dar seguimiento, al mismo tiempo, a la pluralidad y a la convivencia. La creación de éste, supone nuevos códigos, mecanismos de negociación y estrategias de participación ciudadana.

³⁹ Rosales, Héctor, 1990, *Cultura política e investigación urbana*, CRIM, México.

CAPÍTULO IV. PROBLEMÁTICAS Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITALINA

Los años recientes han estado repletos de gratas sorpresas. El mayor bastión autoritario de Latinoamérica finalmente fue alcanzado por un proceso con tendencias democráticas, al menos en sus términos formales. El momento más importante del proceso fue la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la primera elección local de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, y la posterior derrota del mismo partido en la contienda presidencial de julio de 2000.

Ambos procesos acabaron con un gobierno unipartidario que había durado casi setenta años. La floreciente democracia había surgido algunos años antes en la ciudad. Entre 1994 y 1995, después de años de presiones y movilizaciones partidarias y ciudadanas, el PRI se encontró con poco espacio de negociación y se vio obligado a iniciar un conjunto de reformas constitucionales que eventual o paulatinamente, restablecieran los derechos de los ciudadanos capitalinos de elegir directa y democráticamente a sus gobernantes; en 1997 se eligió al jefe de gobierno de la Ciudad de México, a sus 16 jefes delegacionales, como a cerca de 1,352 representantes integrados en los comités vecinales.

El triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la capital bajo Cárdenas, y de nuevo en el 2000 con López Obrador, nos permite enunciar un conjunto de interrogantes sobre la democratización, y particularmente acerca de los nuevos papeles de la participación en el crecimiento y fortalecimiento democrático de las instituciones y los procesos políticos en la ciudad.

Entre las principales razones por las que el PRD fue tan exitoso en las urnas, se encuentra, pensamos, el que se presentara como un partido comprometido con la participación ciudadana y con los principios básicos de la democracia, la justicia social y la igualdad. Al analizar la naturaleza de la participación en el Distrito Federal bajo el gobierno del PRD, debemos reconocer que el camino de dicho partido hacia el gobierno no ocurrió en cualquier sitio o gobierno local, sino en la propia capital del país que es, precisamente, la más grande y probablemente la que presenta el mayor reto de gobernabilidad en el mundo contemporáneo. Este hecho

tiene implicaciones claras para las posibilidades y límites de la propuesta de democracia desde las bases que planteaba dicho partido, así como para la formación de su agenda política en la ciudad. Cabe preguntarse cómo, precisamente en una ciudad altamente politizada y movilizada, con enormes y complejos problemas (infraestructura urbana, contaminación, inseguridad, empleo, vivienda), es que se promueve la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida urbana. Cabe interrogarse también cuáles han sido los arreglos políticos que el PRD y las bases ciudadanas han tenido que negociar para mantener su compromiso mutuo y hacia el proyecto de gobierno democrático. Es importante recordar que algunos de los casos exitosos de participación ciudadana impulsados por partidos de izquierda en Latinoamérica han tenido lugar en localidades urbanas mucho más pequeñas, como en la muy mencionada experiencia en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Un factor que hizo más complicada la primera experiencia de gobierno capitalino del PRD, fue el hecho de que el representante electo también tenía interés en la presidencia de la República. Utilizar la capital del país como un escalón hacia dicho cargo, también ha sido un camino previamente empleado en otras ciudades de América Latina.⁴⁰ Pero la historia particular de las conexiones entre gobierno local y gobierno nacional en México, puso en evidencia el hecho de que Cárdenas y López Obrador intentaron utilizar la capital de la Nación como un pasaporte hacia la Presidencia de la República. Esto ha tenido un efecto importante en la posición del PRD en torno a la participación ciudadana. De hecho, en la administración 2000-2006, la participación fué un eje y un medio ampliamente utilizado como instrumento de gobierno, así como de competencia política por la Presidencia, como también con otros grupos políticos y de ciudadanos opositores al gobierno local.

⁴⁰ Véase el estudio de Myers, David y Henry Dietz, 2002, *Capital city politics in Latin America democratization and empowerment*, Edited by David Myers and Henry Dietz, Boulder, London.

De hecho, esta tendencia a utilizar la participación como elemento de formulación de políticas públicas está presente en el actual gobierno de Marcelo Ebrard. Si el PRD sólo se preocupara o interesara en el poder local de la capital, estas tensiones podrían resolverse o ser más manejables; pero cuando los dirigentes y sus partidos tienen interés en otros puestos públicos nacionales, las tensiones se exacerbaban. Uno de los propósitos de este capítulo es examinar su compromiso con la participación ciudadana.

A continuación expondremos cuatro puntos: 1) La estructura de gobierno; 2) la elección de representantes vecinales; 3) la participación de los comités vecinales dentro de la Dirección General de Participación Ciudadana; 4) la posición del PRD respecto de la Ley de Participación Ciudadana, así como las oportunidades y limitantes políticas que tiene ésta; y 5) la participación ciudadana en relación a los Programas de Seguridad Pública.

I. La estructura de gobierno en el Distrito Federal

Esta estructura ha cambiado radicalmente en años recientes. Pero entre 1928 y 1987, la capital fue gobernada por un “regente”, quien tomaba todas las decisiones sin el control o apoyo de una estructura electoral, de una representación o mandato ciudadano. El gobierno presidencial instrumentó además numerosos mecanismos de “consulta”⁴¹ que más bien tendían a controlar o eliminar la participación y los reclamos capitalinos.

Fue hasta 1985 que se introdujeron cambios mediante una reforma constitucional de la reglamentación en la ciudad. Entonces, se creó una Asamblea de Representantes, misma que, si bien sus miembros fueron electos por habitantes de la ciudad, carecía de facultades legislativas reales; sólo tenía capacidad reglamentaria secundaria, por lo que en el mejor de los casos terminó como un

⁴¹ Así, hubo una serie de “consejos consultivos” compuestos por habitantes de la urbe; en ellos se escuchaban parcialmente las quejas y demandas. Los encargados de dichos órganos de cooptación partidaria, canalizada únicamente a través de o para el PRI. Así también existieron los comités de manzana, y posteriormente los presidentes de colonia y consejeros ciudadanos de la capital.

cuerpo consultivo más complejo y representativo de los intereses partidarios en la capital. Entre 1995 y 1999 se añadieron varias reformas constitucionales en el sistema federal. Estos cambios incluyen: a) la elección directa del Jefe de Gobierno, por un término de seis años y sin reelección inmediata; b) la elección de 66 diputados a la nueva Asamblea Legislativa; c) la elección de representantes vecinales (de barrio, pueblo, colonia o unidad habitacional) y más en general, el establecimiento de un sistema de representación vecinal con base territorial para cada delegación; y finalmente, d) en 1996 se aprobó la reforma para la elección, en el año 2000, de un nuevo cargo llamado Jefe Delegacional en las 16 delegaciones en la Ciudad de México. Cada jefe dura en el cargo 3 años y no es reelegible de inmediato. En el espíritu de las reformas se esperaba que las dos últimas instituciones trabajaran juntas, en donde los comités vecinales tendrían la función⁴² de integrar, analizar y gestionar las demandas y propuestas que les presenten sus vecinos (a instancias administrativas de la ciudad) y ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Así, se buscaba que los comités fuesen una forma de consulta y de participación ciudadana.

En teoría, este extenso sistema de representación facilitó al PRD-que ganó las elecciones de 1997 y de nuevo las del 2000-, encauzar y movilizar la participación popular y vecinal en cuestiones urbanas, y al hacerlo así, profundizar la práctica de la democracia en la ciudad. No obstante, la evidencia sugiere una situación distinta, casi opuesta, al menos en lo que respecta al involucramiento ciudadano en el gobierno democrático, y todavía más, en el fortalecimiento o cancelación de esta instancia como un medio adecuado para escuchar la voz ciudadana, procesarla y responder a ella.

⁴² Véase *Ley de Participación Ciudadana*. Publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, capítulo III.

II. La elección de representantes vecinales

El 4 de julio de 1999 tuvo lugar la elección de los primeros comités vecinales en la capital: un total de 1,352 comités.⁴³ La participación fue pasmosamente mínima. En ese entonces con una ciudad de 8 millones de habitantes, con un padrón electoral de 6.1 millones de votantes, sólo 9.3% acudió a expresar su preferencia por algún candidato que fuera su representante ante los comités vecinales.⁴⁴ ¿Cuál fue la causa de esta situación? Una explicación refiere a que no obstante el sostenido apoyo de que gozaba el PRD, el carácter y amplitud de sus propuestas de reforma para garantizar la participación ciudadana las convirtieron en fuente de controversias, de conflicto y de la subsiguiente desmovilización que se hizo patente en dicho proceso electoral. Algunos observadores y miembros de partidos opositores alegaron que fue el mismo PRD el que fomentó la no participación.⁴⁵ Una de las consecuencias que hubo fue que el PRD perdió mucho tiempo promoviendo y luchando por esas reformas, justamente cuando debió haber dedicado ese tiempo a consolidar sus bases vecinales y territoriales en el Distrito Federal. Algunos investigadores sugieren que el bajo “apoyo” electoral⁴⁶ debía ser interpretado como un rechazo al trabajo del recientemente creado Instituto Electoral del Distrito Federal el cual, desde su creación, se quejó públicamente de que el gobierno del PRD en la ciudad de México no le proporcionó suficientes recursos para operar. Pero una explicación distinta se basa en el hecho de que el gobierno perredista no promovió la participación electoral porque consideraba que la Ley de

⁴³ El Distrito Federal se dividió en 1,287 unidades territoriales. Como la Ley de Participación prevé en caso de que una unidad territorial se encuentre densamente poblada se puede integrar dos o más comités.

⁴⁴ Sánchez, Cristina y Lucía Álvarez, 2002, “La política gubernamental en materia de participación ciudadana”, en Lucía Álvarez, Concepción Huarte, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coordinadores), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la Experiencia del Primer Gobierno Electo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, p. 550.

⁴⁵ Zermeño, Sergio, 2001, “La participación ciudadana, aun incipiente”, en *Gaceta Universidad Nacional Autónoma de México*, Núm. 3445, (abril).

⁴⁶ Véase Sánchez y Álvarez, 2002 y Ziccardi, 1998.

Participación Ciudadana era una ley priista y una forma de control que no ayudaría, sino obstaculizaría al gobierno de la ciudad. En el fondo, se temía que grupos priistas pudieran controlar la mayoría de los comités vecinales y así oponerse sistemáticamente al nuevo gobierno. Una interpretación más aceptada entre la opinión pública mencionaba que el boicot a la elección vecinal se debía a la creciente oposición ciudadana a los partidos, parcialmente promovida por el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN) que deseaban minar las bases del PRD, idea divulgada por algunos panistas pero que también provenía de las mismas bases organizativas del PRD en los barrios y vecindarios populares del Distrito Federal. Aparentemente, éstos estaban en desacuerdo con la estrategia de Cárdenas de utilizar la capital y al partidismo para integrar su plataforma electoral para la presidencia de la República. Pero también había descontento por la forma de elección creada en la Ley de Participación y, sobre todo, por el fracaso (o desinterés) del gobierno para otorgar recursos (dinero, obras, apoyos sociales, entre los más importantes) para los comités electorales y territoriales del PRD (entre estos grupos se encontraban la Asamblea de Barrios y varios frentes populares y sindicatos urbanos). De hecho los ciudadanos ubicados a lo largo de todo el espectro partidario se quejaron cotidianamente del fracaso gubernamental para proporcionar información sobre sus actos, para apoyar el desarrollo de las campañas de las planillas para comités vecinales, para otorgarles recursos y posteriormente para integrarse adecuadamente. Incluso, durante la campaña se denunciaron varios boicots contra la participación y contra planillas que no tenían filiación properredista y, finalmente, sobre la confrontación partidista que ocurrió entre muchos comités y el gobierno del PRD. Muchos comentaron que la Ley de Participación estaba “mal diseñada” y que las autoridades no promovieron adecuadamente esta nueva forma de participación cívica vecinal.⁴⁷

⁴⁷ Para un recuento de estos argumentos expuestos véase: Alvarado, Arturo y Diane Davis, 2003, “Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXI, Núm. 61, el Colegio de México, México.

III. La participación de los Comités Vecinales dentro de la Dirección General de Participación Ciudadana

En concordancia con esto, el proceso electoral movilizó a miles de personas y ocasionó gastos por 78 millones de pesos, lo que nos lleva a pensar ¿será este el mejor mecanismo para elegir representantes vecinales cuyas atribuciones son tan limitadas?

Un balance realizado por la coordinación de Asesores del Gobierno del Distrito Federal señala que a diciembre de 1999 habían sido constituidos 1,301 comités de los cuales sólo el 85% habían tomado protesta y el 79% mantenían alguna relación con las delegaciones a través de acciones coordinadas.⁴⁸ Varios comités vecinales tenían reuniones periódicas con el delegado o la oficina correspondiente a través de audiencias y recorridos. En algunos casos se realizaron planes de trabajo conjuntos con la Dirección General de Participación Ciudadana hacia la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos como: modificaciones a los usos del suelo, recolección de basura, luminarias, bacheo, guarnición, y desasolve, de acuerdo con los reportes de las delegaciones.⁴⁹ Pero la mayoría de los comités presentaban la siguiente situación:

- Los comités vecinales no llevaban a cabo las responsabilidades y obligaciones que marca la Ley de Participación Ciudadana.

⁴⁸ Para más información, véase Sánchez, Cristina y Lucía Álvarez, 2002, "La política gubernamental en materia de participación ciudadana", en Lucía Álvarez, Concepción Huarte, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coordinadores), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la Experiencia del Primer Gobierno Electo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, p. 550.

⁴⁹ Para el desarrollo de la experiencia en tres delegaciones del Distrito Federal, véase Hernández, Vanessa, 2005, "Participación ciudadana y órganos de representación vecinal: estudios de casos en la Ciudad de México", en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México-Apuntes Electorales*, Año IV, Núm. 19.

- Al desarrollar su función gestora de las demandas ciudadanas, los comités vecinales atendidos mostraban posiciones meramente de petición.
- El predominio de intereses particulares sobre intereses colectivos.
- La mayoría de los comités vecinales desconocían la Ley de Participación.
- Los comités vecinales carecían de una visión amplia de la demarcación territorial, y en consecuencia del Distrito Federal.
- Existía poca participación de los comités vecinales dentro de su colonia.
- Algunos comités vecinales presentaban falta de integración y coordinación interna por carencia de acuerdos producto de su composición política.
- Aún más, los comités vecinales tenían solo facultades consultivas, sin capacidad ejecutiva ni legislativa, a tal punto que si los vecinos organizaban una audiencia, una consulta contra cualquier autoridad delegacional por sus actos, las autoridades sólo estaban obligadas a escucharlos, pero no a proceder para corregir los actos denunciados, ninguna autoridad estaba obligada a actuar de acuerdo con las decisiones ciudadanas.
- En muchos casos no hubo claridad sobre la asignación de puestos, cargos o tareas internas. Hubo también preguntas sobre la remuneración de los miembros del comité vecinal, y al enterarse de que el cargo era honorario se produjo un gran descontento.
- El distanciamiento entre las autoridades delegacionales y los comités.
- Dentro de los comités vecinales se encontró que una importante proporción de coordinadores había tenido experiencias previas en otro tipo de asociaciones vecinales; trabajo en partidos políticos y/o eran miembros de alguna organización.
- El resultado fue un sistema de participación local basado más en el conflicto que en la cooperación y la coordinación entre vecinos, dado que la gran mayoría estaba dividida por su presencia partidaria, aun cuando las autoridades electas insistieron en que, en la selección de candidatos, los partidos políticos no deberían tener injerencia.

A pesar de las limitaciones y problemas que presentaban en su conformación y operación, los comités vecinales no poseen las atribuciones para incidir en los

recursos del Estado. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, es indudable que hace falta una organización con representación partidaria o ciudadana que establezca un contrapeso en el ámbito delegacional, y ejerza control sobre los actos del Delegado en turno. En el mejor de los casos, los comités vecinales son los gestores (en el sentido estricto) e intermediarios entre las autoridades y los habitantes de sus comunidades. ¿A eso se le puede denominar participación ciudadana? ¿Sería conveniente elaborar una nueva Ley?

Hasta donde se tiene conocimiento el gobierno de López Obrador canceló en el 2003 las formas legales existentes de participación democrática en aras de una apuesta política electoral hacia el 2006. Pero no sólo él y su partido, sino todas las fuerzas partidarias de la capital parecen atacar los principios de la Ley de Participación Ciudadana. En diciembre de 2002 la Asamblea Legislativa aprobó un acuerdo en el cual se suspendieron las elecciones de nuevos comités vecinales que deberían haberse renovado para el primer domingo de julio de 2002. Con ello se derogó el derecho electoral establecido en el artículo 83 de la Ley de 1998. Estableció entonces que no habría elecciones hasta que no se estableciera lo conducente en una nueva Ley. Pero no sólo derogó este derecho electoral. Además, en el mismo acuerdo permitió la permanencia de los comités vecinales conforme estaban funcionando, hasta en tanto entre en vigor las reformas que determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes para elegir nuevos comités o una nueva Ley de Participación.

Una de las reformas propuestas en el año 2004 consistió en establecer comités ciudadanos que sustituirían a los comités vecinales. El proceso de selección de comités ciudadanos, que conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley de Participación Ciudadana debería celebrarse el último domingo del mes de abril de 2005, está pospuesta hoy en día hasta en tanto las Comisiones Unidas de Participación Ciudadana y de Asuntos Político-Electorales de la Asamblea del Distrito Federal, busquen y acuerden formas de organización y representación ciudadanas adecuadas. Mientras los actuales comités vecinales continuarán en

funciones hasta que entren en vigor las reformas que determinen los plazos y los procedimientos correspondientes.⁵⁰

IV. La Ley de Participación Ciudadana y sus limitantes

La primera Ley de participación (1995), que se deriva del estatuto de gobierno fue aprobada por la representación mayoritaria del PRI con el desacuerdo de los partidos de oposición (en aquél entonces el PRD y el PAN), por lo que el nuevo gobierno se planteó como una de sus prioridades modificar esta Ley.

La nueva Ley fue aprobada en diciembre de 1998. En relación con la anterior, incorpora elementos nuevos y evidentemente gana en cuanto a los instrumentos de consulta, que finalmente quedaron establecidos y pueden ser operados. Sin embargo, dio un paso atrás en lo que se refiere a las atribuciones de los espacios de participación vecinal, dado que en este ámbito se pierde la posibilidad de participar en la toma de decisiones del gobierno local, delegacional.

En la nueva Ley se recogen diversos principios sobre los cuales se debe fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia. Principios cada uno de éstos que, aparentemente, apuntan hacia una nueva cultura política que habla de “democratizar” la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y en ello la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad. Sin embargo, los instrumentos y mecanismos de participación son sumamente limitados.

Si bien se establece que es un derecho de los ciudadanos participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno,⁵¹ en la Ley no se establecen claramente los mecanismos para ejercer este derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional). Pues los mecanismos o instrumentos de consulta se encuentran lejos de permitirles

⁵⁰ Véase *Ley de Participación Ciudadana*. Publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal, 17 de mayo de 2004.

⁵¹ Inciso VII del artículo 10 sobre los derechos ciudadanos, véase *Ley de Participación Ciudadana*. Publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

participar en las decisiones de gobierno local; especialmente, cuando se hace referencia a las funciones de los comités vecinales, en donde se les limita a conocer y emitir opinión sobre los programas en turno. El resto de sus funciones (13 de 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: los vecinos; con respecto a los cuales, los comités orientan su actividad, para: conocerlos, convocarlos, motivar su participación, capacitarlos y, desde luego, informarlos, destacándose con ello la idea de los comités como organizadores de su comunidad y gestores de sus problemas.

Respecto a los medios de que dispone la ciudadanía en forma individual o colectiva, para expresar su voluntad de acuerdo a asuntos de interés general, se agregan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estos, son considerados como instrumentos esenciales para el ejercicio de la democracia directa, en tanto es a través de ellos que la ciudadanía participa por la vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno. La introducción de estos instrumentos, representa sin duda un paso adelante en la democratización de la entidad federativa. Sin embargo, siendo realistas, las posibilidades para su aplicación son muy remotas, aún en los países que desde hace mucho tiempo disponen de estos instrumentos, debido a la cantidad de requisitos que los presuponen, y al costo y tiempo que implica su realización.⁵²

⁵² Nos preguntamos ¿qué ocurre con las resoluciones cotidianas, con aquéllas decisiones que los delegados deben tomar respecto a problemas de introducción de servicios públicos, usos del suelo, licencias, etcétera? Para ello la Ley prevé la consulta vecinal, por medio de la cual los vecinos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. Esta es una formula que resulta interesante y viable. Sin embargo, aunque puede resultar exitosa para intervenir en alguna medida en la toma de decisiones, su realización queda al arbitrio de las autoridades, y no garantiza por tanto la participación de los vecinos en esta dimensión. A lo largo de los años, los instrumentos de gestión cotidianos como son: los recorridos del delegado, las consultas y las audiencias públicas, por lo general han sido manipulados por la autoridad, por los propios vecinos y por los militantes de los partidos. Por otro lado, estos instrumentos privilegian la gestión individual, particular o en el mejor de los casos de una unidad territorial y no plantean espacios o mecanismos por medio de los que se discuta la problemática general de la demarcación, se tomen medidas integrales, se defina el presupuesto y las acciones y programas prioritarios; además, la sola existencia de estos instrumentos no garantiza que su manejo sea democrático, incluyente y equitativo. Se trata

Con respecto a los comités vecinales la Ley de Participación Ciudadana presenta algunos aspectos conflictivos: a) define a los comités como instancias de participación, cuando en realidad se trata de instancias de representación; b) son presentados como las instancias que detentan el monopolio formal de la representación ciudadana; c) adolecen de una integración desigual y cuentan con una baja participación; d) poseen atribuciones restringidas: ausencia de reglamentación para participar en la toma de decisiones, de atribución para supervisión del desempeño de autoridades y para exigir la rendición de cuentas; y e) falta de recursos para el desempeño de sus funciones.

Entre los problemas que presenta esta Ley, uno de los más significativos es el reconocimiento de un plano básico para la participación de la ciudadanía: el espacio territorial; y el reconocimiento también de un actor ciudadano claramente definido al que está dirigido este tipo de participación: los (las) vecinos (as). De esta forma, una Ley de Participación Ciudadana, que se planea sin adjetivos, no incorpora otros espacios y ámbitos en que tiene lugar la participación (organizaciones sociales y civiles, movimientos sociales, consejos consultivos) Tampoco reconoce a otros actores como interlocutores, tales como colonos, madres de familia, profesionales, jóvenes, comerciantes, vendedores ambulantes, etcétera.

Así la participación ciudadana normada por esta Ley, al quedar restringida al ámbito vecinal, resulta excluyente con respecto a otras formas de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, así como de las diversas identidades colectivas de que son portadores los habitantes de la ciudad. A esto se debe en gran medida que, en el plano normativo, el tema de la participación ciudadana aparezca disperso en distinto tipo de leyes y reglamentos, y que no haya sido posible construir un marco legal articulado para normar esta participación.

de instrumentos discrecionales ya que no hay obligatoriedad y que promuevan las autoridades.

V. La participación ciudadana en relación a los Programas de Seguridad Pública

Durante el gobierno de Cárdenas se enfrentó, también un conjunto de problemas urbanos que la mayoría de sus predecesores lograron evadir, o al menos lograron enterrar, para eliminarlos de la agenda pública. El primero y más candente fue la ola de criminalidad y la llamada inseguridad pública, que se exacerba con el aumento del crimen común. Un problema adicional fue el de los vendedores ambulantes, algunos de los cuales están involucrados en la venta de bienes ilegales (mercancía robada, de contrabando, piratería de marcas comerciales, venta de armas, drogas). La combinación de ambos problemas generó una escalada de criminalidad y violencia que se combinó con otro y añejo problema, el de la corrupción policíaca. Estas cuestiones se han retroalimentado mutuamente por décadas, al grado de configurar las principales preocupaciones ciudadanas sobre el orden social y el respeto a la ley. Además, han sido la mayor fuente de insatisfacción y crítica al gobierno. Así la inseguridad pública se convirtió pronto en la prioridad más urgente de los residentes de la ciudad, y se volvió el tema central de discusión privada y pública; esto inspiró al equipo de gobierno de Cárdenas a introducir nuevos vínculos con la comunidad a través de una red vecinal de comités llamados de participación ciudadana en la seguridad pública⁵³ integrados por las autoridades de gobierno y los vecinos con el objetivo de tomar las medidas de seguridad pertinentes en sus lugares de residencia, trabajo y estudio. Esta participación ciudadana se ha orientado más hacia labores de contraloría y de

⁵³ En palabras de Alvarado y Davis, buena parte del control policial seguía en manos de miembros de la antigua élite política y estos tenían el control de gran parte de los mandos y bases policiales. Además la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad policial eran endémicas. Por ello, los ciudadanos que tenían acceso al poder mediante comités o bases de apoyo pudieron hacer muy poco, si acaso, en este rubro. “El miedo y una verdadera preocupación por su integridad personal invadía a los ciudadanos que participaban en esos comités de seguridad pública, que era más un gesto que acción efectiva” (Véase Alvarado, Arturo y Diane Davis, 2003, “Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXI, Núm. 61, el Colegio de México, México, p. 153).

comunicación directa para diagnósticos territoriales sobre inseguridad y delitos. Entre las estrategias y programas que más sobresalen encontramos:

1. Programa de Prevención Social del Delito

- Este programa tiene como objetivo fundamental buscar la participación de la ciudadanía en acciones que permitan la disminución de los índices delictivos en la ciudad; mejorar la percepción ciudadana con respecto a la inseguridad, y evaluar la acción de los cuerpos de seguridad y civiles encargados de la prevención del delito. Aquí los vecinos organizados están en condiciones de relacionarse, supervisar y proponer acciones con las áreas de procuración de justicia y seguridad pública.

2. Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia

- En esta línea de acción, se trabaja de manera permanente en las coordinaciones donde se fomenta a los vecinos de manera organizada a presentar diagnósticos de la problemática de inseguridad de sus colonias y propuestas para la mejora de la seguridad pública en los lugares donde residen. De la misma manera las coordinaciones tienen como política la visita cotidiana a las Unidades Territoriales de manera permanente un día a la semana. En este sentido, la responsabilidad de la Dirección General de Participación Ciudadana es la de convocar a la ciudadanía. Otra de las líneas que se trabajan es la de la capacitación sobre temas como Justicia Cívica, las funciones del Ministerio Público y medidas de prevención ante los delitos.

3. Los Programas de Policía de Proximidad y de Barrio

- El programa policía de proximidad es relativamente nuevo, creado por la Secretaría de Seguridad Pública para operar en el 2004. Trata de responder a demandas ciudadanas así como recomendaciones diversas por reformar la estructura de operación tradicional de la policía del Distrito Federal. Los objetivos de este programa son contribuir a construir una ciudad segura con el apoyo de la ciudadanía; reestablecer la confianza entre policía y sociedad;

fomentar la eficacia en la prevención y en la respuesta rápida ante el delito y el comportamiento antisocial sancionable y mejorar la acción preventiva en la Secretaría (y mejorar el sistema de patrullaje).

De acuerdo con esto, la vigilancia policial debe estructurarse con un sistema de reacción inmediata y mejor comunicación con los vecinos. Se apoya en la Policía Auxiliar, adscrita a las delegaciones participantes por medio de los módulos de vigilancia de la Secretaría y sus propios centros de operación. Busca vincular la participación ciudadana por medio de lo que llaman células vecinales, que son en realidad los comités de seguridad y comités vecinales. Con ellos se realizan diagnósticos de riesgo, información y orientación del barrio. Y se supone que la ciudadanía evalúa estos programas.

Los módulos de esta policía coordinan las acciones de disuasión delictiva y vigilancia policial; proporcionando atención y servicio a los vecinos. Por último, es importante señalar que en América Latina son escasas las experiencias en que los residentes de las zonas consideradas de alto índice delictivo, apoyen y supervisen la acción del gobierno de manera autónoma, y mucho menos cuando esta acción de gobierno se refiere a la seguridad pública.

* * *

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Todos estamos conscientes de que el problema de la inseguridad es muy grave y complejo, que en cualquier momento puede rebasar la capacidad del Estado. Por lo que tratar de dar soluciones sencillas y apresuradas resulta, por demás, demagógico y retórico.

Se ha escrito y se ha dicho mucho acerca del fenómeno de la inseguridad, principalmente ahora que se ha convertido en una de las demandas más sentidas de los ciudadanos.

Es muy interesante tomar el ejemplo de otros países que han puesto en práctica modelos exitosos,⁵⁴ valorando, por supuesto, su posible adecuación a una realidad que con frecuencia resulta ser muy distinta.

La seguridad de las personas y de sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. La represión de la violencia y el crimen constituye una responsabilidad básica e irrenunciable. Por ello, constituye un capítulo vertebral de las políticas públicas, pero sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponden a la comunidad.

Se ha dicho que la seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para medir la calidad de vida.

En consecuencia, la inseguridad vulnera sensiblemente las condiciones de convivencia, porque modifica las tendencias del comportamiento de la sociedad, y provoca necesariamente un proceso de descomposición comunitaria al fragmentarla y aislarla.

Vivir en condiciones de inseguridad genera que la ciudadanía desconfíe de las autoridades, e incide en gran medida en que no se denuncien delitos y, en muchos casos, en que no se coopere con las instituciones responsables.

⁵⁴ Tal es el caso neoyorquino “Cero tolerancia” del alcalde Rudolph Guilliani, y “Bogotá para vivir” del alcalde Antanas Mockus.

Además, en la medida en que la inseguridad se convierte en un sentimiento predominante, la postura de la comunidad se radicaliza y exige respuestas urgentes, con frecuencia radicales: pena de muerte o cadena perpetua en el mejor de los casos, e inclusive linchamientos públicos que se empantanar dentro de un círculo vicioso de responsabilidades entre gobernados y gobernantes.

Ante la fuerte presión social que esto implica, se busca satisfacer la demanda mediante acciones que generalmente sólo se enfocan en soluciones inmediatistas, muchas de ellas apresuradas y mal estructuradas. Esto impide, a la vez, el análisis y la reflexión en las medidas y acciones a mediano y largo plazo que incluya un tratamiento del fenómeno integral y multidisciplinario, y que atienda el problema desde su origen.

En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad, alejadas de una visión unidimensional.

En este contexto, la ausencia de acuerdos sobre la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública no es sorprendente. Al parecer, al igual que en otros ámbitos de la acción gubernamental en México los políticos prefieren, o no ceder un espacio de autoridad a los residentes, o bien no prestar atención a las complejidades administrativas inherentes en la participación ciudadana. Es decir, no se ha llegado a un acuerdo global sobre qué tanto, y por cuáles medios, los residentes deben actuar en cualquier ámbito de las políticas públicas.

Este hecho contrasta con la amplia aceptación de la bondad de elecciones –más o menos libres y competitivas-, dependiendo en el lugar y el año particular como mecanismo para seleccionar los representantes principales de los ramos ejecutivo y legislativo del gobierno, que se ha generalizado desde los años ochenta. Hoy en día, pocas veces se levantan públicamente voces en contra de la práctica de elegir representantes, pero más allá de ésta, el consenso democrático empieza a degenerarse.

La falta de acuerdo generalizado sobre el grado de injerencia ciudadana directa en las políticas públicas vía los grupos territoriales organizados, se manifiesta con

mayor claridad en asuntos relacionados con la seguridad pública. En esta materia, no sólo faltan los mecanismos formales a nivel nacional sino, a diferencia de temas como la planeación o el desarrollo social, ni siquiera es claro para el gobierno y para los residentes cómo y en qué medida los ciudadanos deben incidir.

Parte del problema es producto de la resistencia de las autoridades en abrir al público cualquiera de los temas de seguridad pública. Al parecer, existe una creencia generalizada de que los asuntos de seguridad pública deben ser considerados como secreto de Estado. Se puede imaginar que para algunos funcionarios, esta secrecía es simplemente un hábito desarrollado en épocas anteriores de gobierno, que sigue siendo útil para evitar el escrutinio público sobre sus técnicas de administración y de gasto de fondos públicos.

También, hay que reconocer que los cuerpos policíacos en México cuentan con muy poca formación en técnicas para propiciar una mayor interacción con los residentes a los que supuestamente sirven. Dado este panorama, no es sorprendente que las demandas a favor de mayor participación ciudadana sean atendidas por los funcionarios encargados con medidas difíciles de criticar pero parciales, como son el fomento de la denuncia y el establecimiento de comités de participación ciudadana simpatizantes con su causa.

Para complicar la situación aún más, al igual que los mecanismos de participación ciudadana, los trabajos relacionados con la seguridad pública también parecen complicarse en la medida en que un lugar crece en población. El crecimiento en la intensidad de actividades y el número de personas involucradas, el ritmo de cambio en los lugares, el anonimato ofrecido por la muchedumbre: todo apunta hacia mayores oportunidades para delinquir sin sufrir sanciones.

La literatura y experiencia en otros países señalan los beneficios de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas en general. En particular, destacan la mayor legitimidad que adquiere el gobierno por tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía en la selección de estrategias a seguir, así como la mayor correspondencia con las condiciones locales de éstas, gracias a la información adicional y particularmente detallada que se genera en el proceso de integrar a los

residentes. Para poder extender estos argumentos a las políticas relacionadas con la seguridad pública, se debe entender el aspecto territorial de este fenómeno. Cabe recordar que, por tratarse de un tema sensible en varios sentidos, también hay que prestar atención a ciertos aspectos únicos de la materia para proteger a los ciudadanos de la exposición a peligros adicionales; o bien, para defender sus derechos a la privacidad, asuntos que no surgen con tanta fuerza en otras tareas locales.

No es difícil perderse en la abstracción de los datos en cuestiones de seguridad pública (por limitados que sean en el caso mexicano), sobre todo cuando se trata de discusiones de tasas de criminalidad a nivel de Estado-Nación. Estos pueden ser útiles para comparaciones muy generales entre países o durante el tiempo, pero no sirven para guiar las estrategias locales. Aún en una ciudad que según las estadísticas es “segura”, existen barrios, lugares y situaciones peligrosas. Los estudios del crimen⁵⁵ en otros países, sobre todo en los últimos años, han destacado la importancia de considerar al delito y la seguridad como fenómenos territoriales, es decir, inseparables de lugares geográficamente circunscritos, únicos e identificables. La gran aportación de estos estudios “situacionales” es la observación de que prácticamente cualquier delito tiene que contar con tres aspectos básicos: un criminal potencial, una víctima potencial y un lugar propicio para llevar a cabo el delito con buena probabilidad de éxito. Si uno de estos tres falta, no habrá crimen.

De acuerdo con estos estudios, también se puede distinguir un papel mucho más importante por parte de la ciudadanía como autoridades en la seguridad pública local. La información sobre los riesgos a nivel de la calle, el barrio o la colonia, es necesaria para aplicar la teoría situacional. Dicha información es difícil de conseguir por parte de los policías por varias razones: primero, el nivel de detalle y la simple cantidad de datos sobre los lugares, personas y actividades de estas personas, normalmente rebasa la capacidad de procesamiento de los cuerpos policíacos,

⁵⁵ Véase <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=wwcp.welcome>

especialmente los presentes en México hoy en día; segundo, por tratarse de actividades humanas, la velocidad y constancia de cambio en los datos relevantes también complica esta tarea.

Sin embargo, la policía cuenta con aliados importantes, si bien, muchas veces ignorados, en esta labor: los residentes y otras personas que frecuentan un lugar en particular por razones de trabajo, escuela, compras o transbordes. Ellos constantemente aprenden y procesan información de posible relevancia sobre las condiciones, personas y actividades en su alrededor. Estos usuarios también son los más interesados en la resolución de problemas de seguridad pública en determinado lugar. A diferencia de los funcionarios públicos, preocupados con lograr cambios en datos globales de una ciudad o un municipio, los usuarios y residentes tienen preocupaciones más personales e inmediatas dirigidas a protegerse de los riesgos inminentes.

El reto, entonces, reside en cómo juntar lugareños y policías en un esfuerzo conjunto. La historia reciente y actual de actuación de los policías mexicanos obviamente no inspira la confianza de la ciudadanía. Asimismo, existen buenas e importantes razones para buscar resguardar ciertos ámbitos de privacidad y de derechos individuales fuera del alcance de las policías y del gobierno en general. También se debe considerar cómo minimizar los problemas potenciales de entrar en disputa entre los vecinos que podrían no tener ninguna relación con la seguridad pública.

En resumen, un enfoque territorial al problema de seguridad pública se basa en la observación de que cada lugar cuenta con características particulares y cambiantes que incluyen personas, actividades, horarios y peligros. Finalmente, el conocimiento profundo de los lugares es un activo escaso y valioso para los policías en la prevención y la persecución del crimen. En este sentido, los ciudadanos adquieren un papel en la seguridad pública que va más allá de la denuncia. Deben ser incluidos en cada etapa de la política pública: la definición del problema en los lugares que conocen y utilizan; la propuesta de alternativas para enfrentar el conflicto; la implementación de ciertas estrategias (sobre todo, las relacionadas con cambios en la propiedad privada, como bardear baldíos, y ahora

sí, reportar infracciones como la venta de alcohol a menores de edad); y la evaluación de la efectividad de las políticas implementadas.

El argumento fundamental, derivado de esta teoría para su aplicación a las estrategias de mejorar la seguridad pública en México, nos ayudará a entender que hay que aceptar a los ciudadanos como autoridades en la seguridad pública local por dos razones básicas: primero, son los expertos sobre las condiciones de riesgo en distintos ámbitos territoriales y, por lo tanto, deben jugar un rol en el ordenamiento de prioridades para la acción del gobierno en este ámbito; segundo, su residencia u otro uso de un determinado lugar, les dotan de un punto de vista escaso entre los funcionarios locales: un énfasis en el largo plazo. Por esta razón, merecen mayor oportunidad de incidir en la orientación y estrategias adoptadas por los elementos de seguridad pública. Asimismo, como ciudadanos, deben gozar del derecho de vigilar el ejercicio del presupuesto y la política interna de las policías.

I. La pregunta de investigación

¿Cómo funciona la participación ciudadana en materia de seguridad pública en la Ciudad de México?

II. Objetivos

- Indagar acerca de la influencia que la participación ejerce sobre la relación entre los ciudadanos y el Estado, y en particular las fuerzas policiales en la vigilancia del orden público.
- Estudiar cuáles son las formas y tipos de relaciones que se establecen entre la ciudadanía y las policías en la ciudad.
- Ahondar sobre la percepción y evaluación de la ciudadanía sobre el trabajo policial.
- Analizar las demandas políticas de los ciudadanos en relación al problema de la inseguridad.
- Investigar las sensaciones de inseguridad experimentadas por los ciudadanos.

- Entender los problemas de criminalidad que enfrenta la población en sus lugares de residencia, así como las estrategias para enfrentarlos.

III. Hipótesis

- La participación ciudadana en relación a la seguridad pública se acentúa en la medida en que se incrementa la inseguridad, organizándose para coadyuvar con los cuerpos de seguridad pública en el combate a la delincuencia y mejorando el diseño de políticas públicas y transparentando la actuación policial.
- El acercamiento de los ciudadanos con las policías, propicia el establecimiento de un vínculo de confianza, que facilita una mejor comunicación e intercambio de información y colaboración mutua; generando la reducción real y continua de los indicios delictivos en los barrios, así como una mejoría en la percepción de seguridad personal de los individuos de la comunidad.
- En la medida que la policía responda adecuadamente a las necesidades de la comunidad y le rinda cuentas se mejora el servicio.
- Los vecinos asocian la percepción de la inseguridad a la ineficiencia de las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno; al mal desempeño de la policía y de otras instituciones dedicadas a controlar el incremento de la violencia urbana; a la desconfianza en los agentes de policía y en la institución; a situaciones que asocian al desorden social, a la existencia de prostitución en las calles, terrenos baldíos, y; a la presencia en las calles de grupos de jóvenes sin ocupaciones definidas y a actividades que los vecinos caracterizan como “sospechosas”.
- La intervención ciudadana en la implementación de un programa de gobierno en funcionamiento, acelera el proceso y la obtención de resultados positivos, mientras que en aquellos otros, en donde las intervenciones tienen lugar independientemente de la existencia de programas gubernamentales, presentan más dificultades para cumplir con los objetivos previstos.

IV. Aspectos Metodológicos

A) En la investigación los métodos a utilizar son de tipo cualitativo. Principalmente trabajaremos con el método etnográfico y como estrategia de investigación la observación participante y el diario de campo. Se contempla realizar la investigación de campo en tres periodos. El primero consistirá en una fase de reconocimiento y contacto con autoridades e informantes clave; el segundo periodo implicaría un trabajo más sistemático de recopilación de información y, finalmente; un tercer periodo, en el que se propondría la realización de discusiones grupales con nuestros informantes sobre el tema de investigación.

B) En la etapa etnográfica realizaremos entrevistas a profundidad tanto a integrantes de los comités ciudadanos de seguridad pública, funcionarios públicos y policía.

C) El trabajo partirá de una selección aleatoria de los comités ciudadanos de seguridad pública de la Ciudad de México, en donde se buscarán comités con rasgos comunes, tanto socioeconómicos como en su organización, su trabajo, logros y retos. Igualmente, se considerarán comités que enfrentan niveles de delincuencia similar, así como también que se encuentren participando en alguno de los programas policiales, ya fuera de proximidad, de barrio o similar.

D) Se seleccionará una delegación para levantar estudios en profundidad y se tomarán seis comités (por unidad territorial) que cubrirán las siguientes condiciones:

- a. Un espectro socioeconómico típico de sectores medios y bajos de la ciudad, representativo del perfil socioeconómico de la misma.⁵⁶
- b. Problemas de organización vecinal y participación ciudadana afines (ya sea por tener actividades ejemplares o conflictivas).

⁵⁶ No se seleccionaran comités de barrios de clase alta debido a que la respuesta a los problemas delictivos es muy distinta, en virtud de su forma de organización, de sus recursos y su influencia (desproporcionada) en el gobierno y porque no representan los problemas que nos interesa observar en el estudio.

- c. Problemas de criminalidad similares.
- d. Esquemas similares de acción policial en la ciudad.

Se seleccionaran comités con estas similitudes y que están en posibilidad de influir o al menos ser escuchados dentro del gobierno del Distrito Federal; que tengan influencia en la política de seguridad pública en sus barrios, en virtud de su “posición institucional”.

E) La investigación comprende:

- a. Presentación de un diagnóstico general.
- b. Proceso de entrenamiento de los vecinos para crear su propia agenda de trabajo en materia de seguridad pública.
- c. Seguimiento de la agenda.
- d. Monitorear su propia policía.

F) Una vez elaborado y presentado un panorama general sobre seguridad pública en las colonias, se hará una propuesta de intervención en los comités para la solución de sus problemas. Formularemos una agenda con tres temas delictivos que los vecinos consideren necesario resolver en su barrio, ordenados de acuerdo con la siguiente jerarquía:

- a. Problema delictivo o de convivencia social del barrio, que sea susceptible de resolverse con la intervención directa del comité.
- b. Problema que requiera la intervención continua y sistemática de la policía de barrio y en donde el papel del comité sea solicitar la intervención policial y monitorear el cumplimiento de la tarea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- Ahluwalia, Pal, 1999, "Citizenship, subjectivity and the crisis of modernity", *Social Identities*, Vol. 5, Núm. 3, Oxfordshire.
- Alvarado, Arturo y Diane Davis, 2003, "Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXI, Núm. 61, el Colegio de México, México.
- Álvarez, Lucia, 1997, *Participación y democracia en el Distrito Federal*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Bolos, Silvia, 2003, *La participación ciudadana, Participación y Espacio Público*, Compilado por Silvia Bolos, Universidad de la Ciudad de México, México.
- Borja, Jordi, 1986, *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Borja, Jordi, 1988, "La participación ciudadana", *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Instituto de Administración Local, Madrid.
- Borja, Jordi, 1998a, "*Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea*", Documento en línea. Disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja7.htm>
- Borja, Jordi y Manuel Castells, 1998b, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de información*, Taurus, Madrid.
- Brutto, Adriana, 1986, *Política municipal y la participación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Cabrero, Enrique, 1996, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE–Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cansino, Cesar, 2003, "*Capital social y democracia. Claves para un debate*", Documento en línea. Disponible en: http://ftp.ruv.itesm.mx/pub/portal/cca/micrositios/sitio_sociedad/pdf_cca/capitalsocial.pdf
- Canto, Manuel, 2005, "*Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*" Documento en línea. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>
- Cisneros, Armando, 1993, *La ciudad que construimos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Cortina, Adela, 2003, "*Ciudadanos como protagonistas*", Documento en línea. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/pensar/EA.html>
- Cunill, Nuria, 1991, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Cunill, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas*

formas de gestión pública y representación social, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

- Delgado, Adriana y Luis Carvajal, 2003, "Cultura y participación. Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", *Aproximaciones a la Cultura Democrática*, Observatorio de Cultura Urbana, Bogotá.
- Duhau, Emilio, 1998, "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en Garza y Rodríguez (compiladores), *Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México*, Colegio de México, México.
- Ferrajoli, Luigi, 1999, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid.
- García Canclini, Néstor, 1995, *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, Editorial Grijalbo, México.
- Giglia, Angela, 2000, *Terremoto y reconstrucción: un estudio antropológico en Pozzuoli, Italia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Giménez, Gilberto, 2000a, "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en José Manuel Valenzuela Arce (coordinador), *Decadencia y Auge de las Identidades: Cultura Nacional, Identidad Cultural y Modernización*, El Colegio de la Frontera, Plaza y Valdés Editores, México.
- Giménez, Gilberto, 2000b, "Territorio, cultura e identidades", en Rocío Rosales (coordinadora), *Globalización y Regiones en México*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Guillén, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa–Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hernández, Vanessa, 2005, "Participación ciudadana y órganos de representación vecinal: estudios de casos en la Ciudad de México", en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México-Apuntes Electorales*, Año IV, Núm. 19.
- Incháustegui, Teresa, 1994, *La ciudad de México ante el cambio y ante la reforma política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Marshall, T.H., 1992, *Citizenship and Social Class*, EDS. T.H. Marshall and Tom Bottomore, London-Press.
- Medina, Carlos, 1993, "Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental", en *Participación y Autogestión en la Construcción de la Democracia*, Gadsden y Marín (coordinadores), México.
- Mellado, Roberto, 2001, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Editores Plaza y Valdés, México.
- Merino, Mauricio, 1994, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.
- Mouffe, Chantal, 2003, *La paradoja democrática*, Editorial Gedisa, Barcelona.

- Muñoz, Jairo y Arturo Julián, 2003, “Que tanto de cultura y de ciudadanía hay en el programa de cultura ciudadana”, *Reflexiones sobre la Cultura Ciudadana*, Compilado por Observatorio de Cultura Urbana, Colombia.
- Myers, David y Henry Dietz, 2002, *Capital city politics in Latin America democratization and empowerment*, Edited by David Myers and Henry Dietz, Boulder, London.
- Opazo, Juan, 2000, “Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales”, *Revista Metapolítica*, Vol. 4, Núm. 15, (julio–septiembre).
- Rivera, Liliana, 1998, “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo”, *Sociedad Civil. Análisis y Debates, Desarrollo Local*, Núm. 7, Vol. III.
- Rosales, Héctor, 1990, *Cultura política e investigación urbana*, CRIM, México.
- Rota, Joseph, 1995, “Comunicación, gobierno y ciudadanía”, Documento en línea. Disponible en: <http://www.comminit.com/la/pensamientoestrategico/lasth/lasld-753.html>
- Sánchez, Cristina, 1993, “Debate en torno a la participación ciudadana”, en Coulomb y Duhau, *Dinámica Urbana y Procesos Socioculturales*, Universidad Autónoma Metropolitana, Observatorio de la Ciudad de México.
- Sánchez, Cristina y Lucía Álvarez, 2002, “La política gubernamental en materia de participación ciudadana”, en Lucía Álvarez, Concepción Huarte, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coordinadores), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la Experiencia del Primer Gobierno Electo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Silva, Armando, 1992, *Imaginario urbano. Bogotá y São Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*, Tercer Mundo, Colombia.
- Swartz, Marc, Victor Turner y Arthur Tuden, 1994, “Antropología política: una introducción”, *Revista Alteridades*, Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 8, México.
- Tejera, Héctor, 2003, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales”, *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Touraine, Alain, 1995, *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, España.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, 2004, “La participación participativa en Bogotá. Análisis y propuestas”, Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia. Documento en línea. Disponible en: <http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/Planeaci%C3%B3n%20participativa%20en%20Bogot%C3%A1.pdf>
- Verba, Sydney, 1998, *Voice and equality. Civic voluntarism in american politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- Wirth, Louis, 1998, “El urbanismo como modo de vida”, en Mario Bassols (compilador), *Antología de Sociología Urbana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Zermeño, Sergio, 2001, “La participación ciudadana, aun incipiente”, en *Gaceta Universidad Nacional Autónoma de México*, Núm. 3445, (abril).
- Ziccardi, Alicia, 1995, “¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal? El caso de la delegación Miguel Hidalgo”, en Alicia Ziccardi (coordinadora), *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*, IIS Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia, 1997, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas*, IIS Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS–Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ziccardi, Alicia, 2004, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, en Alicia Ziccardi (coordinadora), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.