

## LA LEGALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lic. Norma Angélica Gómez Ríos

El presente trabajo nos permitirá entender cuales han sido los esfuerzos por reglamentar la participación de la ciudadanía y en general de la comunidad.

Se han elaborado diversas leyes que dan cuenta de los avances y retrocesos en el proceso de integrar a la ciudadanía en las decisiones que afectan a la vida nacional o local, en la elaboración de una Ley o modificación de las misma.

Por las razones antes expuestas se pensó en analizar cuáles han sido las formas de organización comunitaria que se ha legalizado y que tanto benefician a la población, conoceremos si las diferentes figuras legales desde el calpulli hasta los consejeros ciudadanos se dio o no la expresión libre de las demandas ciudadanas, que efectos han habido a partir de estos cambios, y conocer cuales son los obstáculos que llevaron a las comunidades a no hacer suyas tales modificaciones

La ley otorga facultades a los ciudadanos para hacer uso de sus derechos y obligaciones sin embargo es necesario hacer una semblanza de los antecedentes de la participación ciudadana; el calpulli constituyó una forma de organización basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado y que tenían derechos y obligaciones en él, se dice que el calpulli fue una forma de organización política, social económica que encontraba en ella los diferentes aspectos de la vida en sociedad y aún con el proceso de peregrinaje que sufrieron los aztecas permaneció en Tenochtitlán, el régimen de propiedad de la tierra en los calpullis era de carácter comunal, los miembros como entes individuales tenían el derecho del usufructo pero no el de propiedad privada, se considera en

términos generales, democrático en el aspecto social. Se establecen normas de orden local en la ciudad, se unían a través de los municipios para combatir a los grupos poderosos. En los consejos municipales encontramos a las clases rurales inferiores, punto de apoyo eficaz para la lucha en contra de los privilegios y abusos de la nobleza, estas características de igualdad se consideran esenciales para el buen gobierno de la comunidad, aún los extranjeros era sujetos a las mismas normas que los pobladores primitivos (incluso a la pena de muerte para ciertos crímenes); la creación de la institución del corregidor y acentuarse por parte de los monarcas una política centralizadora con intervención abierta y solapada en la elección de regidores y representantes en cortes.

Desde 1809 la Suprema Junta Central del Reino de España decretó la realización de elecciones en sus dominios Americanos, por lo tanto también en la Nueva España; la población de la ciudad de México al constituirse en el centro político, económico y social del país ha buscado siempre una posibilidad de expresarse políticamente, por lo que frecuentemente se suscitaban conflictos durante los procesos electorales. Un caso curioso sucede después del proceso electoral para elegir Ayuntamiento de la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 1812, el virrey Francisco Javier Venegas de Saavedra y las demás autoridades se sorprendieron al ver los resultados. De los 25 electores que correspondieron a la ciudad, todos eran nacidos en América, ningún peninsular fue electo; además, mientras que algunos eran abiertos enemigos de la Corona, otros eran conocidos simpatizantes del movimiento insurgente iniciado en 1810.<sup>1</sup>

Desde entonces la participación ciudadana ha cambiado en cada etapa del proceso histórico de México, desde el momento en que reformar los límites territoriales de la ciudad hasta constituir lo que ahora se conoce como Distrito Federal.

Después de la Revolución de 1910 se estableció que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades en las que se elegiría un ayuntamiento, pero el gobierno del Distrito Federal sería asumido por un funcionario que dependería directamente del presidente de la República. Aún así los ciudadanos encontraban “una forma de expresarse” en la elección directa de los

---

<sup>1</sup> Véase Arturo Sánchez Gutiérrez, *Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal*, pág. 103

ayuntamientos aún cuando el gobernador del Distrito Federal concentraba funciones educativas, de seguridad y beneficencia pública.

A partir de 1918 desaparece el régimen de gobierno municipal para la capital, desaparece el Ayuntamiento de la Ciudad de México y se eliminó toda forma de elección directa de las autoridades del D. F., y todo recayó en lo que se empezó a denominar “Jefe del Departamento Central” nombrado directamente por el Presidente de la República. Los municipios son sustituidos por delegaciones y las autoridades locales pasaron al nuevo departamento central.

A partir de 1940 la población del Distrito Federal creció y se constituyeron en el centro de las manifestaciones políticas de todo el país.

Las diferentes figuras de representación ciudadana ha tenido modificaciones que están de acuerdo a los procesos políticos que vive el país y que se perciben en el centro que es el Distrito Federal como se expresa en el siguiente cuadro:

- 1970 en este año la participación ciudadana tendría más importancia; durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz el Consejo Consultivo de la Ciudad de México se transformó para ser integrado por juntas de vecinos, con 20 ciudadanos electos en cada delegación.
- Durante el gobierno de José López Portillo mediante la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en relación a la participación ciudadana se planteaba que la población se podía manifestar mediante la fórmula de referendium y la iniciativa popular.
- Sin embargo el debate y la demanda de las instituciones administrativas de la capital reclamaban más autonomía para actuar; en 1978 se incorporó en los Consejos Consultivos la figura de los comités de manzana.

La participación ciudadana cada vez era más significativa, se creaban más organizaciones espontáneas de vecinos y colonos para resolver las necesidades específicas de sus comunidades ya que permanecían desatendidas por las autoridades.

-A partir de este proceso en 1980 se planteo que el Consejo Consultivo estuviera presidido por un ciudadano electo de manera indirecta.

Pero la participación social seguía latente en otras formas e instancias porque las demandas de solución a sus necesidades no obtenían respuesta es en 1985 cuando se manifiesta una organización espontánea que rebasa como ya lo habían hecho antes autoridades del Distrito Federal y a nivel general del gobierno, la población encuentra que puede organizarse a partir de unir esfuerzos que canalizados y en la participación ciudadana adquieren gran importancia.. En la ciudad como en años anteriores se encontraban todos los recursos económicos y políticos para que los partidos de oposición retomarán la lucha social que protagonizaron durante mucho tiempo.

Sin embargo la población del Distrito Federal no participa en elección de ayuntamientos ni presidentes municipales, el único proceso en el que expresa su opinión es en las elecciones federales donde manifiesta su preferencia política, después de estas intensas manifestaciones se crea la Asamblea de Representantes del D. F. , que ya traía consigo un debate profundo porque la propuesta de la oposición era crear un Estado más para la República, y así los ciudadanos pudieran elegir al gobernante de este Estado que representaba **“una de las ciudades más grandes del mundo por lo tanto era necesario tener más peso en la toma de decisiones relativas a su comunidad”**, y momentáneamente se creo un *organismo representativo, electo popularmente, con funciones específicas*.

La influencia de esta Asamblea ha de niveles menores hasta llegar a otros más determinantes en cuanto a la representación que en ella existe y a sus atribuciones; en un primer momento era sólo consultiva y de recomendación pero a partir de 1991 y 1992 con la incorporación de Manuel Camacho Solís al gobierno del Distrito Federal y el desquebrajamiento que había tenido el PRI en 1988, se trataba de recuperar aquellos votos que se habían perdido y era necesario reformar algunos puntos en relación con la participación ciudadana.

El poder para definir quién es el jefe del Departamento del Distrito Federal seguía estando en manos del Presidente, es en 1997 cuando cambian estas atribuciones y es la población la que define, aún cuando las atribuciones de este Jefe de Gobierno son limitadas se puede decir que se abren pequeños espacios que nuevamente tienen como finalidad desmovilizar, aún así la elección de los representantes, a cada uno de los aparatos representativos de la ciudadanía han sido oficialmente del PRI y minoritariamente de la oposición. La participación ciudadana ha tenido diversas formas de representación pero de fondo no se ha entendido que no sólo es cuestión de reglamentar sino de respetar sus fundamentos democráticos para realmente acercarnos a las necesidades de la comunidad y no equivocarnos en dar respuestas que la población no ha solicitado, se ha determinado que para cada proceso político de desequilibrio del Estado es necesario una oportuna oferta de legalización, pero no se han escuchado realmente las propuestas de los ciudadanos comunes y corrientes que habitan este país.

Con la llegada del Presidente Zedillo se contemplo establecer una Ley de participación ciudadana que tiene los siguientes rubros.

Se compone de 150 artículos relativos a las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal como son: los Consejos Ciudadanos en los casos de: Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, Quejas y Denuncias, Recorridos periódicos del Delegado y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. los ciudadanos podrán proponer al titular de la Delegación, recibir información y estará será convocada por el Delegado.

- La difusión pública será el medio para que el Delegado pueda comunicarse con la población de todas aquellas obras públicas y conocerá las denuncias y quejas que haya sobre la delegación.
- La colaboración ciudadana será en cuanto a la ejecución de una obra o prestación de un servicio, aportando recursos económicos o materiales o trabajo personal .
- La consulta vecinal será para que los vecinos de la delegación emitan opiniones, formulen propuestas para resolver alguna problemática de ellos o de otros vecinos.

- De las instancias de quejas y denuncias se refiere a que los habitantes podrán presentar quejas o denuncias en cuanto a prestación de servicios públicos o al público a cargo de la delegación así como alguna irregularidad de los servidores públicos de la propia delegación.
- Los recorridos del delegado serán dentro de su demarcación para observar el estado de la comunidad y escuchar a la comunidad en lo relativo a sus intereses.
- Los consejos ciudadanos serán representaciones vecinales y de participación ciudadana en cada delegación, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes. Son independientes a la Administración Pública, están formados para la atención de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos.

### **La participación ciudadana: propuesta**

La tarea fundamental en este segundo apartado será sistematizar estas experiencias y a través de los resultados elaborar una propuesta que permita orientar con elementos teóricos y técnicos, para avanzar en un proceso democrático de participación tomando en cuenta las formas organizativas que desarrollan las comunidades de manera independiente y fortalecer los municipios locales a partir de la experiencia en el Distrito Federal.

Se define a la comunidad como un conjunto de personas que interactúan y que poseen rasgos en común como puede ser, interés por resolver sus necesidades, se ubican en un área determinada, se habla mucho de la “participación” pero sin tomar en cuenta en la práctica que las comunidades generan esta organización que promueve la participación en el planteamiento y ejecución de programas de beneficio colectivo que son favorables para el desarrollo general de la comunidad y del individuo; tal es el caso de *Dar mano* es una forma de colaboración en el aspecto del trabajo cooperativo y se manifiesta también como *fajina*. *El tequio* fue una institución precortesiana que hizo posible la movilización de grandes masas humanas para la construcción de las extraordinarias obras históricas, entre los zapotecas funcionó como sistema de ayuda mutua *la guelaguetza*, tratándose de un acto de solidaridad y cooperación que se manifiesta en ocasiones

trascendentales, nacimientos, matrimonios y muertes, regalos que deben ser correspondidos con el mismo valor y calidad de los que se reciben. Se aprovechó la organización de la comunidad para fines religiosos instituyéndose *la mayordomía*, es la función directa que ejerce una persona en el seno de una cofradía religiosa, y cuya función primordial es celebrar la fiesta del santo de la devoción del grupo<sup>2</sup>. Actualmente el caso de Organizaciones no Gubernamentales, Organizaciones Sociales, Partidos Políticos, Organizaciones Civiles, Asociaciones Civiles etc. Su importancia llega a ubicarse en diferentes niveles, nacional, estatal y local.

La legalización es un tropiezo que detiene el crecimiento de dicha organización, la limita y estereotipa de tal forma que desaparece su rasgo “esencial”, el convencimiento por participar, distorsionando así los fines y alcances, tenemos el caso actualmente de los presidentes de colonia, jefes de manzana, que no son representantes legítimos de los ciudadanos sino impuestos finalmente y si a esto le aumentamos su falta de convencimiento y de habilidades para generar participación en la comunidad argumentando generalmente por parte de las autoridades que los ciudadanos son “apáticos” cuando ya nos han mostrado que han generado formas de organización y que les interesa resolver su problemática, es entonces cuando no existe relación entre un grupo y otro y si muchos problemas que aún no se han resuelto.

Las sofisticadas tecnologías de la computación y la informática de los países altamente desarrollados, y ese avance de la productividad no ha correspondido una reorganización de la sociedad capaz de hacerlo asimilable y benéfico para la población en su conjunto. Las relaciones sociales se han mantenido intactas mientras que el desarrollo de la eficiencia productiva ha sido muy intenso los trabajadores permanecen desempleados, inmovilizados, inutilizados o bien divorciados de tales procesos.

Es el caso de las mujeres para las cuales la vinculación al mercado de trabajo ha ido en continuo aumento. En México por ejemplo el porcentaje de la población femenina económicamente activa -trabaja por un salario- y es superior al 16 % pero sobre todo para trabajos monótonos y poco creativos. La salud, el alimento el vestido y la educación dejan de ser funciones familiares y se

---

<sup>2</sup> Yolanda Senties E. Organización de la Participación Ciudadana Municipal, C.N.E.M. S.G. 1986, México, 1987, pp.

convierten en mercancías, que deben ser compradas por un equivalente monetario en el mercado. La ley del valor se ha convertido en la base de la nueva jerarquía dentro de la familia y en la sociedad.<sup>3</sup>

Solo sobre la base de la igualdad y el interés por escuchar las propuestas de los otros podemos avanzar en las leyes; hasta ahora no han representado en la vida cotidiana de las comunidades mejores condiciones de vida ni espacios realmente democráticos en donde pueda tener una libre participación creativa, porque no se sabe o porque no se quiere, es entonces indispensable para los que tienen realmente una intención de aprender como llevar a cabo un desarrollo comunitario eficaz a partir de la formación y capacitación de líderes espontáneos, autoridades ciudadanas y autoridades gubernamentales, a partir de metodologías teóricas y técnicas que desarrollen sus capacidades y destrezas, retomando la metodología de las ciencias sociales y en especial de Trabajo Social.

Se necesitan elementos teóricos y técnicos que las ayuden a avanzar en su proceso tomando en cuenta las formas organizativas que se tienen ya sea en las colonias o los municipios.

---

31-33

<sup>3</sup> Raúl Olmedo, México Economía de la Ficción, Edit. Grijalbo, México 1983, 205-213.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Biddle, William W., Desarrollo de la Comunidad, Edit. Limusa-Wiley S.A., México, 1971, 316 p.

Bodio Armando y/o, Propuesta Grupal, Edit. Plaza y Valdés, México 1983, 151 p.

Follari Roberto, Trabajo en Comunidad ,Análisis y Perspectivas, Edit. Humanitas, Buenos Aires, 1984, 83 p.

Góme, Jara Francisco; Técnicas de Desarrollo Comunitario, Edit. Fontamara, México, D. F. 1987, 374 p.

Gordon Cano Carmen, La dinámica de la violencia en México, E.N.E.P.-Acatlan-U.N.A.M.,México, 1980, 265 p.

King Clarence, Cooperando con pequeños poblados, Edit. Letras S.A.,México, 1963.

Metodología Participativa, Capacitación de Promotores de Base. Edit. Humanitas, Buenos Aires 1988, 143 p.

Rezsahazy Rudolf, El desarrollo comunitario, Edit. Narcea S.A., Madrid 1988, 231 p.

Sotelo Morbon José y/o., Guía de Investigación Campesina Autodiagnóstico C.E.P.A.S., México, 1979, 2a. Edición 1981, 107 p.

Trigueros, Guardiola Isabel, Manual de Práctica de Trabajo Social Comunitario en el Movimiento Ciudadano, Edit. siglo XXI (México), Madrid 1991, p. 95.