

# **GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CIUDADES CAPITALES(Y EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO)**

**Lucía Álvarez Enríquez<sup>1</sup>**

## **Las ciudades en el siglo XXI**

Como es sabido, por numerosas razones las ciudades tienen un papel protagónico en el mundo actual. No son hoy sólo hoy los centros de poder económico y político, sino también los sitios de confluencia de las grandes poblaciones y de numerosas migraciones, donde actualmente se concentra a nivel mundial más del 60% de la población, y en algunas regiones (América Latina) poco más del 80%. Esta es una tendencia que va en aumento y ha hecho de las ciudades centros altamente complejos, diferenciados, diversos y heterogéneos, y las ha colocado en el centro neurálgico y estratégico del desarrollo planetario del siglo XXI.

En este marco, las ciudades capitales a escala mundial coinciden en su mayor parte con estas cualidades y condensan en general cuatro condiciones significativas: 1. el ser ciudades globales o globalizadas, 2. el ser metrópolis, 3. el desempeñar un papel preponderante en las economías nacionales y 4. el ser también asiento de la expresión de “lo nacional” en “lo local”. En el caso de América Latina buena parte de las ciudades capitales coinciden con este perfil, en específicos en Buenos Aires, Bogotá y la Ciudad de México.

Las grandes urbes son hoy el centro de operaciones de las fuerzas globales como la inversión inmobiliaria que reorganiza los usos de los territorios urbanos, las marcas y las firmas que homogenizan el consumo y los modos de vida, el redireccionamiento de la acción estatal. Son espacios regulados cada vez más por las fuerzas del mercado y los intereses financieros, que tienen un papel protagónico en la reorganización territorial orientada a mercantilizar el espacio, aumentar productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir la regulación estatal y expandir la privatización de los bienes urbanos. A lo anterior hay que añadir las cualidades de la ciudad como asiento de los grandes poderes económicos y políticos de la economía global, como el sitio donde se verifica “el negocio de la sociedad moderna”( Holston y Appadurai, 1996)

---

<sup>1</sup>Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la UNAM

De aquí que la ciudad se ha convertido en un ámbito de disputa y reclamo por nuevos espacios y mejores condiciones de vida. Conjuntamente con los grandes inversionistas y los inmobiliarios – que reclaman privilegios espaciales, financieros y económicos, las mujeres, los desempleados, los “informales”, los jóvenes y los grupos étnicos generan demandas por el espacio social y el espacio público, por los bienes urbanos y el empleo. En este sentido, el papel estratégico de las ciudades ha exacerbado el conflicto por los recursos urbanos y al mismo tiempo abierto una brecha para el replanteamiento de la ciudadanía y la gestión de los derechos.

La localización de *lo global* en las ciudades ha dado lugar a nuevas condiciones objetivas de lucha por las demandas sociales, donde los grupos involucrados en la disputa por el territorio y los bienes urbanos constituyen, al mismo tiempo, ámbitos de ciudadanía local, referidos de manera particular a la legalidad, las instituciones y los intereses locales, y ámbitos de ciudadanía transnacional, referidos al mercado, las corporaciones financieras y los poderes internacionales o transnacionales.

Por lo anterior, al ser hoy las ciudades el espacio de concentración del capital y del mercado laboral, de las actividades comerciales, financieras e inmobiliarias que reconfiguran el espacio urbano, proliferan en su seno nuevas y diferenciadas nociones de pertenencia, solidaridad y apropiación (Holston y Appadurai, 1996). Tienen lugar por ello potentes luchas por el espacio y el acceso a los recursos urbanos entre los distintos grupos locales: centros financieros, enclaves fortificados, zonas residenciales, pueblos originarios, empresas inmobiliarias, colonias populares, comerciantes ambulantes, población marginal, entre otros muchos.

Por otra parte, la condición de las ciudades capitales como *metrópolis*, las lleva a hacer frente a condiciones específicas de fuertes dimensiones, como una vasta expansión territorial que abarca y aglomera numerosos territorios con distintos tipos de asentamientos, una explosión demográfica que condensa a muchos millones de habitantes con necesidades y demandas muy variadas, y una intensa fragmentación territorial, social y cultural. A esto se suma el desbordamiento institucional derivado de la coexistencia y yuxtaposición de regímenes políticos, jurídicos y normativos (distintas entidades con jurisdicciones y reglas propias) en una misma área que está, al mismo tiempo, territorial y funcionalmente “unificada”.

En muchos casos, estas metrópolis, son también los centros estratégicos del desarrollo económico nacional y cumplen una función primordial en el desarrollo de las naciones, por lo que tienen una alta concentración de oportunidades laborales y del mercado de trabajo, con una fuerte presencia de la *informalidad*

Por ser sede de los poderes de la nación son además sitios donde coexisten de muchas maneras “lo nacional” y “lo local”: lugares de expresión y gestión de los grandes problemas nacionales, escenario del debate político nacional y de luchas sociales de diferentes escalas y repercusiones, con sobrecarga de demandas y conflictos, uso intensivo del espacio público (como espacio de libre expresión, de tránsito y de uso común) y asentamiento de poblaciones de las diversas latitudes nacionales (regiones, entidades, municipios y pueblos). Es un ámbito que experimenta también la “dualidad de poderes”, gobierno federal y gobierno local, en permanente tensión (muchas veces confrontados y de signo político distinto).

### **Grandes desafíos para el gobierno (el proceso de gobernar) y la gestión de estos territorios urbanos.**

Por lo antes descrito resulta difícil pensar en que los grandes problemas vigentes en las ciudades pueden resolverse de manera unilateral y centralizada, únicamente a través de la institución gubernamental. El grado de complejidad de la vida política, económica, social y cultural de las grandes urbes requiere, por una parte, sí, de gobiernos locales sólidos, abiertos y flexibles, con capacidad para adecuarse a la dinámica cambiante de la vida urbana, cercanos a la ciudadanía e involucrados en la densidad de las problemáticas estructurales y emergentes. Pero se requiere también de una vocación *democrática* de los gobernantes (en el sentido más sustantivo de la palabra), con capacidad para la gestión y la interacción con los niveles de gobierno interurbanos (local, central, metropolitano, poderes globales) y del concurso de los diversos actores y grupos sociales inmersos en los procesos globales, nacionales, regionales y locales; en general, requiere de la intervención de la ciudadanía en la gestión de las demandas y la atención de los problemas del corto, mediano y largo plazo.

De aquí que la viabilidad y eficacia de un gobierno urbano depende en gran medida de su capacidad de concertación con los distintos grupos de la sociedad, y de su capacidad para erigirse

en interlocutor, co-gestor y agente concurrente para garantizar la función política de gobierno y la administración pública (políticas públicas, cobro de impuestos, impartición de justicia, distribución de bienes públicos, regulación de conflictos, etc.), al mismo tiempo que la gestión *concertada* de los grandes problemas que atraviesan la realidad social urbana: la inseguridad, la planificación, la informalidad, la distribución de los recursos, el bienestar social, la calidad de vida, el empleo, la movilidad...y, desde luego, el ejercicio de los derechos ciudadanos. En este sentido, más que hablar de “el gobierno urbano” habría que referirse al “proceso de gobernar la ciudad” y, más específicamente, *la metrópoli*. Por muchas razones, esto es algo que remite al esquema de la *gobernanza*, como una cuestión de *viabilidad*.

En lo sustantivo, la gobernanza refiere al proceso de gobernar con los actores sociales y con distintos grupos de la sociedad y a la generación de mecanismos diversos de concertación social, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a éstas y en la búsqueda de gestionar las exigencias y los grandes problemas que emanan de la vida pública, en un ejercicio de *corresponsabilidad*. En términos del *gobierno* se trata de un conjunto de principios, normas, procedimientos y prácticas diversas promovidos desde la administración pública, concebidos como complementarios de la funcionalidad de la estructura representativa, y que convoca la ejecución de prácticas participativas en las acciones de gobierno dirigidas desde las instituciones. Esto supone promover y asumir un conjunto de prácticas que involucran a la ciudadanía en general y a la sociedad civil en particular en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas. Es una visión que deriva de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo, y que está orientada más a la sociedad civil que al mercado, como una garantía para evitar las inequidades que éste genera en la sociedad (Subirats y Parés, 2013).

Sin embargo, la gobernanza tiene igualmente un lado denso y muchas veces invisibilizado, que implica también el desafío de gobernar *lo ilegal*, *lo informal* y aquellas áreas de las realidades urbanas, muy presentes en las ciudades latinoamericanas, que escapan a las normas instituidas, a la política *formal* y a las “prácticas cívicas” (Le Gàles y Ugalde, 2018). En esta perspectiva, las posibilidades de la gobernanza pasan hoy, por una parte, por reformular y democratizar la

relación entre el gobierno y la sociedad, y propiciar medidas tendientes a instrumentar: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales, c) política de inclusión e interlocución con los actores sociales y d) diseño y promoción de distintas formas de representación (Lechner, 1995). Pero implica también, por otra parte, poner en práctica diversos ejercicios de “tolerancia”, de negociación diferenciada y de construcción de equilibrios con la poblaciones y grupos sociales que no están necesariamente insertos en las dinámicas de la política formal y de “la civilidad”, pero que constituyen una proporción muy importante de la población metropolitana, y tienen un peso específico real en diversos campos del desarrollo económico local.

## **II. Alcances y limitaciones del régimen político interno y de la gobernanza en las ciudades capitales**

El ejercicio de la gobernanza adquiere una dificultad particular en el marco de las ciudades capitales latinoamericanas, donde la relación entre los poderes nacional/federal y local ha tendido históricamente a instituirse como una relación de subordinación, dependencia o tutelaje, de acuerdo con los distintos regímenes políticos en que ésta tenga lugar; donde, en última instancia, lo que está en juego es el nivel real de *autonomía* que se atribuya a los gobiernos locales capitalinos, para el desempeño de sus funciones. En la amplia mayoría de los casos se trata de gobiernos que han adquirido la característica de “Régimen especial”, y a los cuales, en mayor o menor grado, lo que se les ha reconocido “autonomía relativa”.

Esta circunstancia jurídico política formal de “autonomía relativa” resulta sin embargo difícil de conciliar con algunas de las condiciones y potencialidades que han adquirido las ciudades capitales actualmente; entre otras, al hecho de que la mayor parte de éstas se han erigido cada vez más como un ámbito con poderes, recursos e instituciones que le permiten también en muchos casos ser un espacio acreditado para la gestión tanto de las demandas como de los derechos ciudadanos. Esto obedece a que en su territorio se negocian y disputan bienes, recursos y competencias con jurisdicción local, que dependen en gran medida de las leyes, normatividades y poderes locales, y donde de manera progresiva se han instituido instituciones propias cada vez más sólidas.

De este modo, la *autonomía relativa* de los gobiernos urbanos se vincula con el hecho de que los poderes propios cuentan en buena medida con capacidad y atribuciones para tomar decisiones de distinto orden: inversión del gasto público, distribución de presupuesto, asignación de concesiones, ejecución de políticas sociales y urbanas (ejecutivo); igualmente con poderes que legislan en diversas materias del ámbito local, algunas gozan incluso de Constitución y Congreso locales (Buenos Aires y Ciudad de México); finalmente, algunas poseen también instituciones judiciales para dirimir querellas en ciertos ámbitos y acreditar competencias del orden público (tribunales de justicia).

Los gobiernos urbanos tienen también en general capacidad para gestionar los recursos locales, disponer legalmente de los espacios territoriales y asignar la distribución de los usos del suelo; inciden igualmente en la disposición, distribución y usos de los recursos naturales: agua, áreas verdes, energía, etc., así como realizar contratos y otorgar incluso cierto tipo de concesiones a los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Este conjunto de capacidades generalmente responde a competencias jurisdiccionales propias de los gobiernos locales, que en muchos casos se ejercen “por fuera” de las competencias de los poderes del Estado Nación.

Actualmente, algo que otorga un poder particular a los gobiernos urbanos es su capacidad de negociar con los inversionistas privados y pactar con éstos las condiciones de su asentamiento en el territorio, y a veces también las reglas de operación de los enclaves del desarrollo económico y financiero de impacto nacional. Ciertamente, muchas de estas reglas y atribuciones permanecen subordinadas o supervisadas por las instancias del Estado Nacional y sujetas a su propia normatividad, sin embargo, al ser sede de las fuerzas globales, las ciudades adquieren un potencial estratégico tanto en el orden nacional como en el internacional que las sitúa en un sitio privilegiado y les otorga en algunos campos cierta libertad de acción y decisión (Álvarez, 2016).

En este marco, otro ámbito potencial de poder y autonomía de los gobiernos locales urbanos es el que se erige en torno al ejercicio de los derechos políticos y la construcción de un andamiaje institucional propio para garantizarlos. Me refiero de manera expresa al derecho a votar y a ser votado para cargos de representación local (Alcaldes, Presidentes Municipales, Diputados, Consejeros) y a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas de la ciudad. Esto

adquiere corporeidad, en primera instancia, en la construcción de un régimen de representación local y, en segundo lugar, en la articulación de una *gobernanza* política, sustentada en la generación de canales de concertación con los actores sociales urbanos, y en la implementación de ejercicios de democracia participativa que se manifiestan en diversas modalidades de *participación ciudadana institucionalizada*.

En América Latina, el gobierno local de algunas ciudades capitales (Ciudad de México, Buenos Aires, Bogotá) tiene atributos para articular una política en esta dirección, a fin de convocar la participación de los grupos e individuos activos de la sociedad local: ciudadanos de a pie, movimientos sociales, organizaciones civiles, agrupaciones sociales, grupos de interés, empresarios, grupos de migrantes y minorías diversas. Tiene también capacidad para gestar canales institucionales y mecanismos de participación de diversos tipos (Consejos, Comités, Asambleas ciudadanas, Plebiscitos, Referéndums, Consultas ciudadanas, Presupuestos participativos), así como de promover leyes y reglamentos que los regulen. Por sus condiciones, la ciudad es el ámbito inmediato de participación de la población residente y el gobierno local es virtualmente el referente institucional para llevarla a efecto.

A pesar de la “autonomía relativa” de la que gozan algunos gobiernos de las capitales latinoamericanas, éstos han adquirido importante capacidad para acreditar y hacer efectivos también otro tipo de derechos (no sólo los políticos), como es el caso de los derechos cívicos (libertades y garantías individuales) y sociales (salud, educación, vivienda, pensiones, etc.). Sustentados en sus atribuciones legales y en el nivel de autonomía que poseen para el manejo de sus presupuestos y la distribución del gasto público, han generado condiciones institucionales efectivas para reconocer y hacer valer ciertos derechos, algunos de los cuales no necesariamente han sido acreditados por los gobiernos nacionales. Hago aquí referencia ciertos derechos “polémicos” como los son por ejemplo el derecho al aborto, a los matrimonios del mismo sexo, a la adopción legal por parte de las parejas homosexuales, a la eutanasia o a la voluntad anticipada, y también a otro tipo de derechos de carácter intercultural para las poblaciones de inmigrantes o de distintas etnias asentadas en el territorio urbano. El caso de la Ciudad de México resulta significativo a este respecto, donde también ha avanzado en el ámbito local el reconocimiento de otro tipo de derechos, como aquellos identificados actualmente como “derechos urbanos”;

éstos se orientan a garantizar de manera expresa el acceso de las poblaciones a los bienes de la ciudad; es el caso por ejemplo de los derechos al “mejoramiento barrial”, al “agua”, al “espacio público”, a “un medio ambiente sano” y, en general, el “derecho a la ciudad”, todos ellos acreditados en años recientes en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017)<sup>2</sup>.

A pesar de la “autonomía relativa” del gobierno local, en el caso de la capital mexicana se han logrado incluso posicionar y garantizar ciertos derechos que no han sido aún reconocidos y validados en el marco normativo nacional (federal); por este motivo son derechos que frecuentemente entran en contradicción con la entidad estatal-federal (la interrupción legal del embarazo, los matrimonios del mismo sexo, la eutanasia, e incluso el *derecho a la ciudad*). Y esto ha dado lugar a dilemas importantes con respecto a las competencias jurisdiccionales (nacional y local) y a la jerarquía y los alcances de los instrumentos normativos. Formalmente una Constitución local no puede estar por encima de la Carta Constitucional Nacional (la llamada “Norma suprema”), no obstante, en algunas constituciones locales de ciudades capitales (como es el caso de la Ciudad de México) se asientan derechos que están ausentes en las Constituciones nacionales. Esto se hace posible porque opera el principio de hacer valer la maximización de los derechos (de la Constitución local) en tanto éstos no contravengan a la Constitución Nacional/Federal.

Sin embargo, pese a la existencia de un andamiaje institucional propio para regular los asuntos internos de gobierno y la gestión de políticas locales, es en el terreno jurídico y judicial donde existen claras limitantes para garantizar los derechos de sus ciudadanos. Estos gobiernos capitalinos adolecen en general de una debilidad precisamente en lo que refiere a la capacidad de afirmarse como *garantes plenos de los derechos de sus ciudadanos*, y esto ocurre principalmente en el ámbito judicial al carecer de instancias con estas atribuciones.

Se puede decir que en el nivel de la *exigibilidad* los/as ciudadanos/as tienen en las ciudades importantes recursos y existen canales institucionales para darle cause. Sin embargo, existe también un déficit evidente en el plano de la *justiciabilidad*, es decir, en la posibilidad de pleitear

---

<sup>2</sup>En el caso de la Ciudad de México han sido acreditados estos y otros derechos en la primera *Constitución de la Ciudad de México*, recientemente promulgada por el Congreso Constituyente del ámbito local en febrero de 2017



en torno a ellos para hacerlos efectivos. En general, en los gobiernos capitalinos, se carece de condiciones institucionales para echar a andar, por ejemplo, procesos de orden jurídico por medio de los cuales pueda exigírsele a la autoridad competente la resolución sobre el incumplimiento de autoridades diversas con relación a derechos específicos de la ciudadanía que han sido violentados (Canto,2005). Los derechos existen en las leyes e incluso se logran hacerse efectivos a través de las políticas públicas, pero no existen autoridades judiciales con competencia para castigar su incumplimiento y exigir su efectividad; esta facultad está reservada casi siempre al poder judicial de la nación (de aquí el carácter “relativo” de la autonomía reconocida)

De este modo, en el contexto de las ciudades capitales de América Latina la orientación y las pautas de los gobiernos locales con relación a las formas de gobernanza, la gestión urbana, la distribución de los recursos e incluso los términos jurídicos y los criterios judiciales en esta materia, posee sin duda un alto potencial, sin embargo, es también en buena medida “consensada” y “consultada” con los poderes federales e incluso con los poderes globales.

### **La Gobernanza de “lo urbano” y la Participación Ciudadana**

La gobernanza en las ciudades capitales y el ejercicio de los derechos de sus ciudadanostiene una relación estrecha con lo antes mencionado en relación con la capacidad de concertación de los gobiernos locales con los distintos grupos sociales, y con el desafío de generar una modalidad viable de “gobernar con la sociedad”.Este horizonte del gobierno capitalinorequiere por principio de una vocación de *inclusión* y *concertación* con el amplio abanico de grupos y actores que toman parte en la dinámica de la vida urbana.

En este marco, el ejercicio de la *participación ciudadana* se vuelve nodal para avanzar en esa dirección.Dada la complejidad del ejercicio de la gobernanza (en los términos antes enunciados), la participación ciudadana no es, sin duda, la única práctica capaz de garantizarla; sin embargo, si es una de las vías indiscutibles para hacerla posibleEn tal sentido, retomando los aportes de Nuria Cunill (1990) la Participación ciudadana remite a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una

política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención, así como espacios de intermediación con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno se apela a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y a retirar de este modo al Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill,1999). Tal perspectiva da lugar a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, así como de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos para tomar parte en las acciones de gobierno (Cunill, 1999).

Pero también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la *construcción de ciudadanía*, entendida como la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones (más allá del ejercicio del Voto), a partir de reconocer a los individuos como sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, con capacidad de demandar acciones, formular políticas y configurar propuestas, pero también con responsabilidades expresas para hacerse cargo y ser partícipes de los compromisos que conlleva la intervención en la vida pública.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican así con la existencia de un gobierno democrático, que reconoce en *la participación*, en primera instancia, un *derecho ciudadano*, y en esta perspectiva, se trata de una práctica orientada a la co-gestión y la corresponsabilidad en la vida pública, dando lugar a la construcción de un ámbito de inclusión relativa, de intervención pactada y de incidencia concertada y normada. Se trata de una práctica inmersa en el marco legal establecido, sujeta a reglas y a las dinámicas inscritas en la vida institucional, y se ejerce a través de diversos canales: instancias, instrumentos y mecanismos sancionados y legitimados.

Frente a la participación convocada por el Estado (institucionalizada) se despliegan un conjunto de modalidades autónomas, no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos

disímiles de la sociedad civil, y tienen también una misión estratégica en la creación de las intermediaciones políticas y sociales, siendo en muchos casos la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación gobierno/sociedad. En este sentido, la participación ciudadana autónoma es relevante porque representa en muchos casos la contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas y por ello un contrapeso a las mismas, al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, y abrir nuevos canales de comunicación y de intervención que con frecuencia resultan más exitosos y afirmativos (Dagnino, 2004). La defensa de la autonomía social, contrarresta la creación de nuevas élites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y genera también una resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrighth, 2003). De aquí que la participación ciudadana generada desde los actores sociales cobre sentido y se legitime en su *capacidad de incidir* en el desempeño de las instituciones y en la orientación de las políticas públicas, en la instrumentación de una gestión incluyente de la diversidad política y social, en la exigibilidad de los derechos ciudadanos y, en general, en la direccionalidad de la vida pública.

El amplio abanico de actores que protagonizan la participación autónoma es sumamente diverso y plural en las ciudades capitales, desde las organizaciones civiles formalizadas que cuentan con figura legal hasta las organizaciones comunitarias y vecinales, los movimientos sociales, los colectivos culturales y las movilizaciones ciudadanas; en este universo entran también los grupos de interés, las asociaciones profesionales y las organizaciones sociales. En términos generales se trata de actores no insertos ni inscritos en el sistema corporativo y cuyas prácticas se desarrollan por fuera de la dinámica de la vida institucional. Muchos de ellos se ubican como actores claramente desmarcados de la esfera del poder, pero involucrados de manera manifiesta en el ámbito de la acción política y en la disputa por la orientación de la vida pública.

### **El caso de la Ciudad de México**

Tratándose de la democratización de la relación Gobierno – Sociedad y del ejercicio de la participación ciudadana, la experiencia reciente de la Ciudad de México resulta un caso relevante, y es un referente importante en la región latinoamericana. Esto es así, primordialmente, a partir de los cambios sustantivos en su régimen interno como capital del país y de la consolidación de una

institución gubernamental como “Gobierno autónomo”; ambos consignados en la *Constitución Política de la Ciudad de México*, promulgada en 2017. En esta carta constitucional se establece como uno de sus principios rectores que “El ejercicio del poder se organizará conforma a las figuras de democracia directa, representativa y participativa” (Art. 3º.), y se reconoce a esta última como “El derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública...” (Ar. 25)

Las prácticas de participación ciudadana en la capital mexicana no son nuevas, y han transitado en esta ciudad por distintos periodos, no obstante, es a partir de la entrada en vigencia de la Constitución local que el esquema referido a ésta se amplía y diversifica, en una perspectiva de mayor *inclusión e integralidad*.

Actualmente es posible reconocer importantes avances en esta materia así como aportes novedosos que abonan a la gobernanza; entre otros: 1. la creación de una política y un ámbito específico de participación ciudadana, antes prácticamente inexistente, que se manifiesta en: diseño institucional, instrumentos y mecanismos expresos, legislación y políticas públicas. 2. el reconocimiento legal de la participación ciudadana como un *derecho* y en la apertura de la gestión pública a la intervención ciudadana en distintas instancias, y 3. la instrumentación de las prácticas de participación ciudadana en distintos planos y niveles; por una parte, en lo territorial, lo sectorial y lo temático, y por otra, en lo relativo al ámbito de gobierno, en distintas dependencias (Secretarías), niveles de gobierno (central y local) y programas.

Es en la Constitución local donde mayor reconocimiento se ha otorgado a las prácticas participativas y donde se ha consolidado mayormente como derecho y práctica institucional. Aquí se ofrece una visión más integral, abierta y consistente de la PC y se hace explícito el reconocimiento al ejercicio de la participación en tres dimensiones: representativa, directa y participativa; y se conjugan elementos, componentes y atribuciones antes dispersas en las distintas leyes locales en la materia.

Se consolidan instrumentos como: *consulta ciudadana, difusión, rendición de cuentas, contraloría ciudadana, audiencias públicas, asamblea ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo*, y se introducen tres nuevos instrumentos: *iniciativa ciudadana, revocación de mandato y consulta popular* (para temas estratégicos de la ciudad). En referencia

explícita a las Alcaldías se introduce la figura del *Cabildo*, como instancia de contrapeso para el gobierno local.

Por otra parte, la PC es formulada con una visión de *deintegralidad* expresada en distintos planos: el reconocimiento explícito a distintos tipos de organización y de prácticas participativas: 1. *institucionalizada y autónoma*, que da cabida a las prácticas y actores no institucionalizados y, por tanto, independientes; 2. *territorial, sectorial y temática*, que diversifica los sujetos de la participación (trabajadores, mujeres, comerciantes, estudiantes, informales, artistas, profesionales, taxistas, etc.), antes muy centrados en el actor vecinal, y abre también el espacio a la intervención de actores inscritos en problemáticas específicas (cultura, medio ambiente, salud, feminismo, diversidad sexual, etc.); 3. *individual, colectiva y comunitaria*, que reconoce al mismo tiempo a intelectuales, periodistas y ciudadanos de a pie, que a sujetos colectivos constituidos; e incluso se establece el reconocimiento a “otros” tipos de participación no estipulados que puedan hacerse presentes. En otro registro, existe también un reconocimiento específico a las prácticas emanadas de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos originarios inscritos en el ámbito local. Esto último hace extensivo el esquema participativo a la *diversidad* socio-cultural constitutiva de la Ciudad de México<sup>3</sup>.

Como telón de fondo de la política de PC, se establece la instrumentación de procedimientos y formas de *Gobierno abierto* que, por principio, asumen la vocación de la institución gubernamental hacia una mayor cercanía y vínculo con la población. Igualmente, se establece la exigencia de *obligatoriedad* referida a los poderes públicos con respecto a la Participación Ciudadana, en el sentido de “informar, consultar, realizar audiencias y rendir cuentas a los ciudadanos” (Artículo 26).

Los contenidos de la Constitución de la Ciudad de México en materia de gobernanza y participación ciudadana constituyen un muy valioso referente en la perspectiva de la democratización de la relación Gobierno – Sociedad. Mucho de establecido en esta carta constitucional ha sido producto de la interlocución y la concertación entre el gobierno capitalino

---

<sup>3</sup>A este respecto existe en la Constitución local todo un Capítulo (el VII) dedicado a la “Ciudad pluricultural”, en el que se hace reconocimiento explícito a la “Composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad de México y se reconocen también los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes en la ciudad (Artículos 58 y 59)

y muy diversos actores sociales y políticos de la vida local; de tal manera que ha emanado precisamente de las prácticas participativas de numerosos grupos de la población.

Ahora bien, asumiendo la relevancia de la experiencia democratizadora de la Ciudad de México, y los aportes por esta generados para nutrir la dinámica política nacional, es importante destacar también algunas de las limitaciones que se han puesto de manifiesto en las prácticas participativas y el ejercicio de la gobernanza, así como algunos de los desafíos y nudos críticos que es necesario atender:

-Existe un visible desfase en el ejercicio de la concertación y PC entre las prácticas y actores inscritos en la participación institucionalizada y los que corresponden a los distintos ámbitos de la Sociedad Civil. En este sentido, permanece una tendencia a diferenciar ambos tipos de actores y dar preferencia a la participación formal por sobre la autónoma. Persistencia de un trato prejuiciado con respecto a los actores autónomos, particularmente a los movimientos sociales, a quienes no se acredita cabalmente como actores competentes, legítimos y capaces para tomar parte en la vida pública.

-La PC acreditada se centra preferentemente en prácticas referidas a la consulta, información, la colaboración, la opinión, la propuesta y la supervisión de acciones y políticas; difícilmente abre el acceso a los procesos decisorios y al ejercicio de los derechos. De aquí que se otorga a ciudadanos y ciudadanas un perfil más cercano al de “colaboradores”, “supervisores” y “beneficiarios” que al de actores activos y corresponsables. En este sentido existe aún un déficit en la apuesta por la *construcción de ciudadanía*

-En distintos ámbitos no se promueve la autonomía y la capacidad de agencia de la población; persiste en gran medida las prácticas clientelares y corporativas, y esto da lugar a una suerte de *simulación* y un persistente *tutelaje* sobre ciudadanos y ciudadanas

-Existe un tímido interés por acreditar y validar cabalmente las muy diversas modalidades de participación de actores y grupos activos de *la participación autónoma*. El reconocimiento de estas prácticas no se ha traducido aún en un esquema claramente incluyente que las incorpore como prácticas legítimas, recuperando su experiencia y los saberes construidos en sus trayectorias participativas.

-Persiste una tendencia a homogeneizar las modalidades de relación, gestión y organización de los sujetos de la participación: tratar a todos “en igualdad de circunstancias”, cuando existen

diferencias sustantivas entre éstos, con respecto a su arraigo, necesidades, formas de gestión y estrategias de participación, que debieran ser consideradas en el esquema de un régimen incluyente.

- Fuerte déficit en la vocación democrática de los funcionarios encargados de la gestión y concertación de la PC y, por tanto, escasa voluntad política de éstos en el desempeño de sus funciones. Permanecen fuertes cargas centralistas y autoritarias, inercias de subordinación, corrupción y displicencia en este campo. Hace falta de capacitación en la materia y formación cívica

- Baja promoción de cultura cívica y ciudadana entre la población, así como muy bajo nivel de información sobre los derechos y las políticas participativas.

- En la política de PC está ausente aún la visión metropolitana

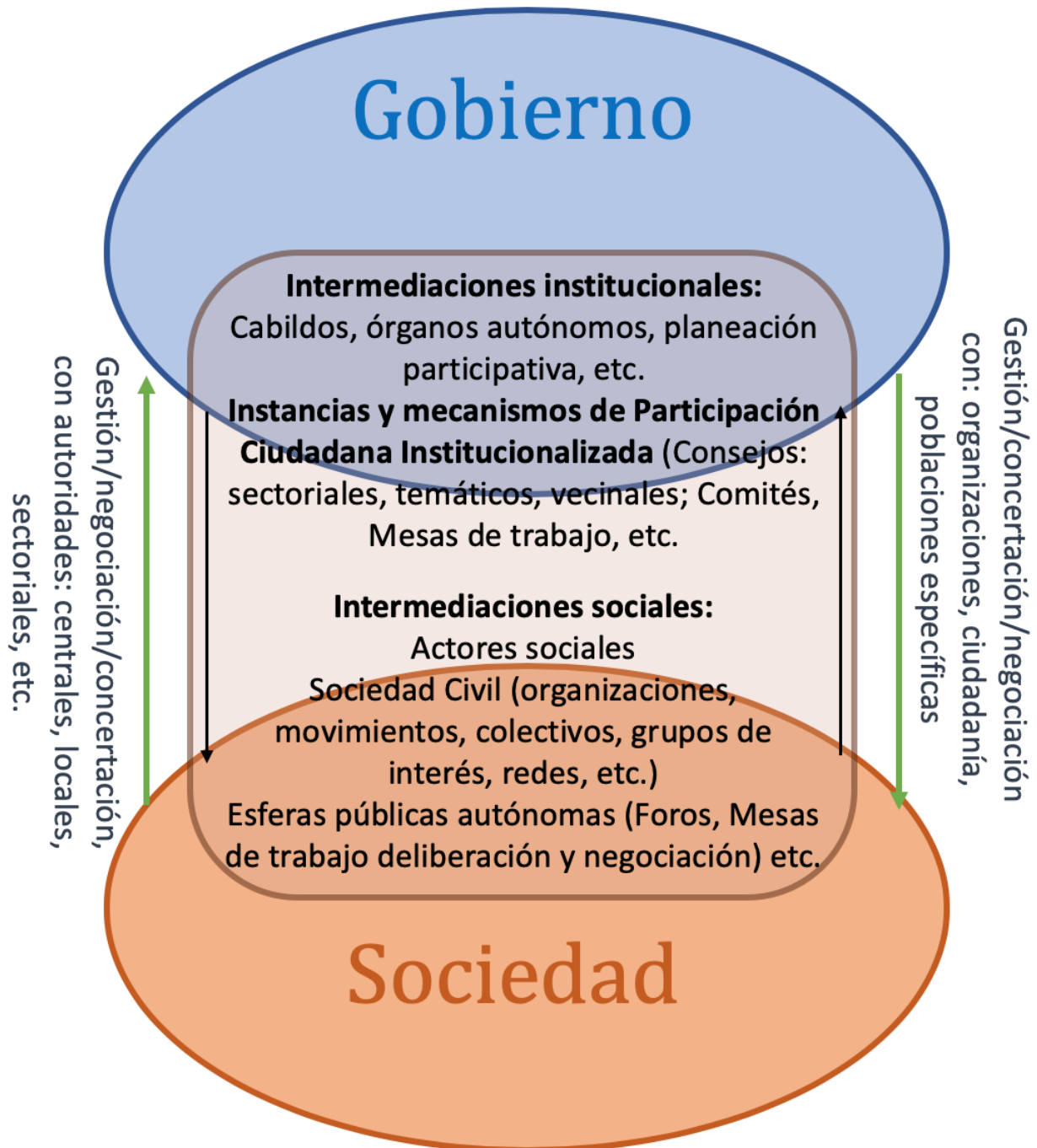
### **III. Reflexión final: los desafíos**

Frente a las limitaciones mencionadas cabe señalar algunos de los *desafíos* en la perspectiva de avanzar hacia la práctica una gobernanza incluyente:

- En primer término, elevar la calidad de la participación realmente existente, a partir de promover un tipo de participación basada en la información, la formación de capacidades y el reconocimiento efectivo de la participación como *derecho* (superar el tutelaje y la simulación). Esto pasa también por generar condiciones institucionales y atribuciones que permitan desarrollar y ejercer la capacidad de incidencia real de los sujetos de la participación, sobre la base de promover una auténtica *corresponsabilidad ciudadana*; articular un esquema de concertación y PC que de cabida y legitime a la diversidad de sujetos involucrados en las prácticas participativas, y que al mismo tiempo refleje la complejidad de la organización de actores y ciudadanos, e integre el capital social acumulado en el ámbito metropolitano.

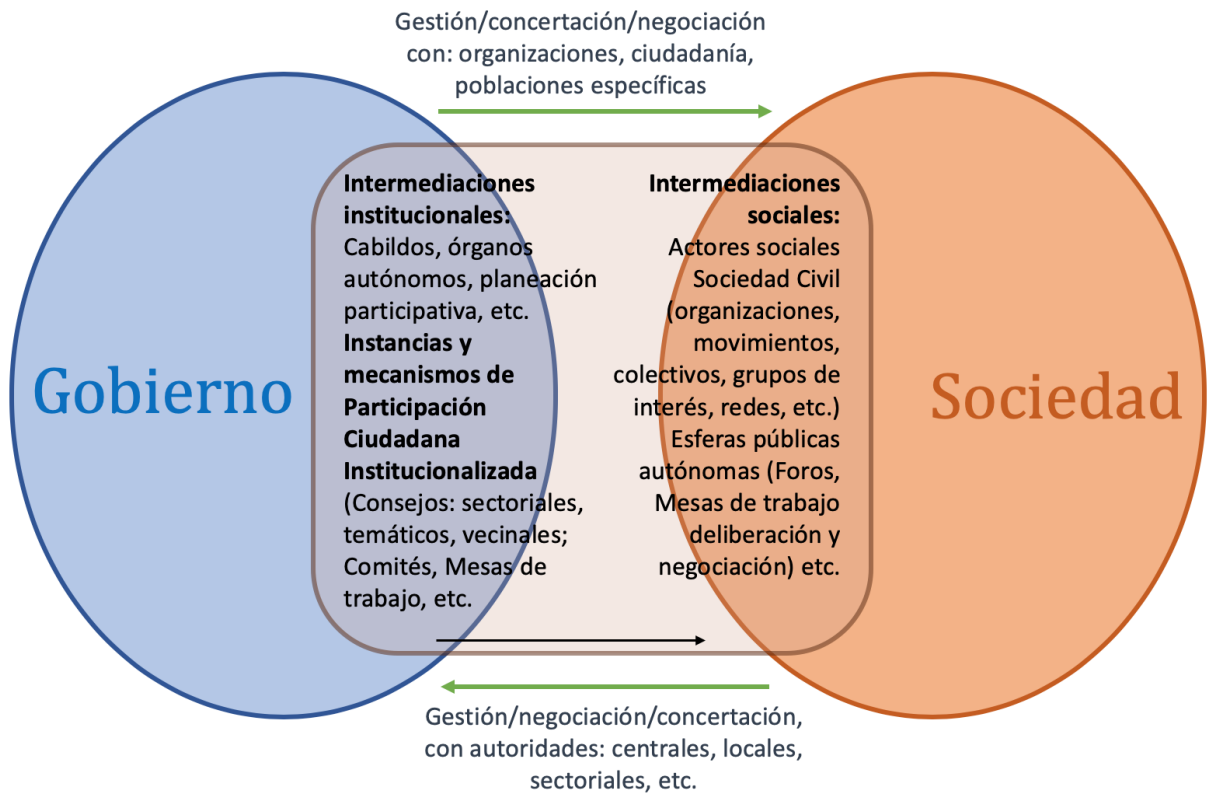
- Se trata de validar, legitimar y “dejar ser” a los múltiples sujetos de la participación y a sus muy numerosas y diversas modalidades de organización y gestión, sobre la base de instituir códigos y reglas consensados de interlocución, colaboración y co-gestión.

- En un plano más estructural, es necesario modificar y “darle la vuelta” al esquema clásico de la relación Gobierno – Sociedad, de la histórica relación vertical:





Transitar hacia un esquema más horizontal:



El horizonte de este segundo esquema aboga por una interacción, gestión, concertación, colaboración, etc. que opere y funcione más en sintonía con la idea de la *gobernanza*, con un *actor eje* (Gobierno e instituciones) que convoca, conduce, articula, coordina y opera de manera simétrica, en concertación con el resto de los actores sociales: empresarios, comerciantes, ONG, Movimientos sociales, grupos de interés, etc. Se trata de asumir un cambio de fondo en la relación Gobierno – Sociedad, donde no se aspira principalmente a “gobernar **a**” ni a “gobernar **para**”, sino a “gobernar **con**”: hacia sentar las bases de un régimen de Co-gobierno, Co-gestión y Co-responsabilidad.

-En la perspectiva anterior, se trata de reconocer y validar a los diversos actores de *la política*; a todos aquellos inmersos, ocupados y preocupados por el ejercicio del poder y orientación de la vida pública. Esto pasa por poner en interacción, integrar y coordinar tres ámbitos sustantivos: el de **La Política (formal)**: instituciones y gobierno, el de **la política en los bordes (actores y espacios de intermediación)**: PC institucionalizada), y el de **lo político (actores autónomos)**: Sociedad civil, actores sociales diversos, ciudadanía, otros.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2007) “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública en la Gobernanza”, en *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Num. 39, octubre de 2007, Caracas
- Álvarez, Lucía (2018) “Política y Constitución en la Ciudad de México”, en Álvarez, Canto y Zurita (coords.) *La Universidad de cara a la Constitución de la Ciudad de México*, Ed. UAM-X/Fontamara, México, pp.83-93
- (2019) *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos, México
- (2019) “Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: los desafíos para el nuevo régimen mexicano”, en Ackerman, J. *El cambio democrático en México*, Ed. UNAM/Siglo XXI, México, pp.313-329
- Canto, Manuel (2005) (coord.) *Derechos de ciudadanía. Responsabilidades del Estado*, Ed. UAM/Icaria/Remisoc, México
- Carrión, Fernando (2016) “El reto político de la ciudad metropolitana”, en Álvarez, Delgado y Leal (Coords.) *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*, Ed. UNAM/Senado de la República, México
- Constitución Política de la Ciudad de México* (2017), Ed. Asamblea Constituyente, Ciudad de México
- Cunill, Nuria (1991) *La participación ciudadana*, Ed. CLAD, Caracas
- (1999) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Ed. CLAD/Nueva Sociedad, Caracas
- Dagnino, Evelina (2004) “Sociedad civil, participación et ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en D. Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas
- Fung, A y Whigh, O (Coords.) (2003) *Democracia en profundidad*, Ed. Universidad Central de Colombia, Bogotá
- Holston, J y Appadurai, A (1996) “Cities and Citizenship”, en *Public culture*, Vol 8, The University of Chicago, Chicago, 187-204
- Le Gàles, P y Ugalde, V. (Eds.) (2018) *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una metrópoli*, Ed. El Colegio de México, México
- Lechner, Norbert (1995) *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Ed. IFE, México
- Subirats, J y Parés, M (2013) “Cambios sociales y estructuras de poder: ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?”, en *Revista Interdisciplina*, No. 2, CEIICH-UNAM, pp. 97-118