

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,  
editores

# Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3  
FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03  
www.flacso.edu.ec

---

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía  
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.  
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;  
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;  
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA  
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN  
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación . . . . .	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?</b>	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador . . . . . <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras . . . . . <i>Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina . . . . . <i>Decio Machado</i>	99

## CAPÍTULO II

### REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

---

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina . . . . 123  
*Felipe Mesel*

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina . . . . . 147  
*Huáscar Eguino y Gilberto Chona*

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional  
*Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas* . . . . . 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)  
*Lucía Álvarez Enríquez* . . . . . 209

## CAPÍTULO III

### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

---

La capitalidad de Bogotá distrito capital . . . . . 235  
*Paul Bromberg*

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma . . . . . 277  
*Felipe Burbano de Lara*

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. . . . . 303  
*Luis Eduardo Bresciani L.*

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) . . . . . 327  
*Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada*

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital . . . . . 355  
*Moira Zuazo*

El caso de Montevideo . . . . . 381  
*Salvador Schelotto*

#### **CAPÍTULO IV**

##### **CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES**

---

Luces y sombras de la autonomía porteña.  
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años  
de su funcionamiento . . . . . 407  
*Rafael Gentili*

La Ciudad de México, el estatus de la capital  
en el sistema federal . . . . . 429  
*Alicia Ziccardi*

El caso de la autonomía “tutelada” del  
Distrito Federal en Brasil . . . . . 447  
*Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes*

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y  
su área metropolitana . . . . . 467  
*Marco Negrón*

#### **CAPÍTULO V**

##### **ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

---

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital . . . . . 491  
*Fernando Carrión Mena*

Ingresos actuales y potenciales del DMQ . . . . . 515  
*Francisco Andrés Garcés R.*

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones . . . . .	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico . . . . .	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito . . . . .	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito . . . . .	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños . . . . .	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

# Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)

Lucía Álvarez Enríquez<sup>1</sup>

## Resumen

Este trabajo aborda la problemática del gobierno de las ciudades capitales en América Latina que se caracterizan por: ser ciudades globales o globalizadas, ser metrópolis, desempeñar un papel preponderante en las economías nacionales y albergar la expresión de lo nacional en el contexto local. Se asume que ante estas condiciones la viabilidad y eficacia del gobierno urbano depende de su capacidad de concertación con los distintos actores y grupos de la sociedad, y de su capacidad para erigirse en interlocutor, gestor y agente concurrente para garantizar la función política de gobierno y la administración pública, al mismo tiempo que la gestión *concertada* de los grandes problemas que atraviesan a la realidad urbana. Se apela al ejercicio de la *gobernanza* como modalidad más pertinente, que integra las prácticas de la *participación ciudadana* como una de las vías idóneas. Se analiza el caso de la Ciudad de México como referente, y se propone un cambio de fondo en la relación Gobierno–Sociedad para sentar las bases de un régimen de Cogobierno, Cogestión y Corresponsabilidad.

## Palabras clave

Ciudades Capitales, Gobierno Urbano, Gobernanza, Participación Ciudadana, Concertación.

---

1 Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la UNAM. lucia.alvarez@gmail.com

## Las ciudades capitales en el siglo XXI

Como es sabido, por numerosas razones las ciudades tienen un papel protagónico en el mundo actual. No son 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% (Carrión, 2016). 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) ser ciudades globales o globalizadas, 2) ser metrópolis<sup>1</sup>, 3) desempeñar un papel preponderante en las economías nacionales y 4) ser 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, entre otras: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Distrito Capital de Bogotá, Lima, Santiago de Chile y la Ciudad de México.

Las grandes urbes de nuestro tiempo 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, y el redireccionamiento de la acción es-

---

1 La referencia a las *metrópolis* recupera las características de numerosas ciudades contemporáneas configuradas hacia las últimas décadas del siglo XX que, de acuerdo con Pérez Torres (2013), constituyen un fenómeno físico-espacial y demográfico de gran envergadura, y que representan un modelo de ciudad cualitativamente diferente al de la ciudad industrial. Se trata de una ciudad que debido a su tamaño y características ha dado lugar a la generación de actividades económicas, sociales y culturales especializadas que tienen una influencia regional, nacional y muchas veces internacional. En éstas se observa cierto tipo de integración funcional que además de la ciudad central, incluye cierta descentralización de funciones y la creación de nuevas centralidades en áreas intermedias o periféricas. Conjuntamente con estas características se observan otras, como la pronunciada fragmentación territorial y segregación social, el despliegue de la movilidad cotidiana de sus habitantes a lo largo del vasto territorio, y una tendencia a convertirse en ciudades difusas difícilmente delimitables. En muchos casos, a lo anterior se añade también el desbordamiento de los límites político-administrativos y la conurbación con otras ciudades o entidades aledañas. Ver también Eibenschutz y Ramírez, 2015.



tatal. Son espacios regulados cada vez más por las fuerzas del mercado y los intereses financieros, que tienen un papel altamente protagónico en la reorganización territorial orientada a mercantilizar el espacio, aumentar la productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir la regulación estatal y expandir la privatización de los bienes urbanos. A lo anterior hay que añadirle 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).

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, al mismo tiempo que ha 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, a la vez, 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 (Sassen, 2010; Tamayo, 2010; Álvarez, 2019).

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 actividades, prácticas y formas de asentamientos de carácter *informal*.

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, 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. Y por otra, 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, se requiere de la intervención de la ciudadanía en la gestión de los diversos ámbitos de la vida pública, el procesamiento de las demandas y la atención a 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 propia dinámica de las urbes, 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 coordinadas desde las instituciones. Esto supone promover y asumir un conjunto de acciones 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 y soslayado, que implica 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.

### **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 po-

deres nacional/federal y local ha tendido históricamente a instituirse como una relación de subordinación, dependencia o tutelaje (Marván, 2001; Álvarez, 1998, 2016)<sup>2</sup>, de acuerdo con las características de los distintos regímenes políticos en que ésta tenga lugar; donde, en última instancia, lo que está en juego es el nivel real de *autonomía*<sup>3</sup> que se atribuya a los gobiernos locales capitalinos, para el desempeño de sus funciones. En la mayor parte de los casos se trata, actualmente, de gobiernos con características especiales a los que se les ha reconocido una suerte de *autonomía relativa*. Esto obedece a la particular condición que guardan estos gobiernos en el marco nacional/federal, al ser sede de los poderes de la nación y estar por ello involucrados en la regulación de distintos niveles de gobierno, y por tanto también en la regulación de ciertas áreas estratégicas, como es el caso de la economía (local/nacional/global).

Formalmente, algunos gobiernos capitalinos (Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son reconocidos como “soberanos” y gozan de una condición de “autonomía plena” para el ejercicio de sus funciones. Ésta se expresa en ámbitos específicos como la elección de autoridades locales, el reconocimiento de competencias en áreas definidas, descentralización política y administrativa, desconcentración de funciones y cierta libertad para el ejercicio de sus recursos. Sin embargo, existen áreas particulares y condiciones de excepción, primordialmente en el ámbito judicial, que acotan este potencial de autonomía y son competencia, en última instancia, del supremo poder judicial de la nación.

No obstante, el nivel de *autonomía* conseguido por los gobiernos capitalinos es significativo y tiene fuerte injerencia en otros ámbitos relevantes de la vida urbana. El hecho de que la mayor parte de las ciudades capitales se hayan erigido cada vez más como conglomerados socio-políticos

---

2 Esto ha sido particularmente notable en casos como el de la Ciudad de México donde el gobierno de la capital del país fue por muchas décadas un gobierno formal y políticamente subordinado y tutelado por los poderes federales y, en particular, por el Presidente de la República. Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original de 1917 (Artículo 73), Álvarez, 1998 y 2016; Marván, 2001.

3 La referencia a la *autonomía* alude en este caso a la “Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Ver *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, 1970: 145.

con poderes, recursos e instituciones propias, les ha permitido también ser espacios acreditados para la gestión tanto de las demandas como de los derechos ciudadanos locales. 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 creado instituciones cada vez más sólidas.

De este modo, la *autonomía* de los gobiernos urbanos se vincula con el hecho 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 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA– 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); este es el caso, por ejemplo, de las dos ciudades capitales nombradas.

Los gobiernos urbanos capitalinos 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 estos gobiernos, que en muchos casos se ejercen “por fuera” de las competencias de los poderes del Estado Nación.

Actualmente, uno de los aspectos que otorga un poder particular a los gobiernos urbanos es su capacidad de negociar con los inversionistas privados (nacionales y extranjeros) 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 corporaciones y 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, 2019).

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 o 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* (Velásquez, Rodríguez y González, Isunza y Gurza, 2015; 2008; Ziccardi, 2010; Álvarez, 2019; Álvarez y Sánchez Mejorada, 2012).

En América Latina, el gobierno local de algunas ciudades capitales (Ciudad de México, CABA, Distrito Capital de Bogotá –DCB–) 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.

Algunos gobiernos de las capitales latinoamericanas han adquirido también una importante capacidad para acreditar y hacer efectivos además

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 a ciertos derechos “polémicos” como 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 se ha avanzado en 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>4</sup>.

En estas circunstancias, en el caso de la capital mexicana se han logrado incluso posicionar y garantizar algunos 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

---

<sup>4</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.



(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 es 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 ciertas limitantes para garantizar plenamente los derechos de sus ciudadanos. Se puede decir que en el nivel de la *exigibilidad* los/as ciudadanos/as cuentan en el ámbito local urbano con importantes recursos, y existen canales institucionales para darle cauce. Sin embargo, es en el plano de la *justiciabilidad* donde existe un cierto déficit, es decir, en la posibilidad de pleitear en torno a ellos para hacerlos efectivos. Los derechos existen en las leyes e incluso se logran hacerse efectivos a través de las políticas públicas, pero no siempre las autoridades judiciales locales tienen competencia para castigar su incumplimiento y exigir su efectividad; esta facultad se ejerce en última instancia por el 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, pero en ciertos ámbitos específicos es también en buena medida “consensuada” y “consultada” con los poderes federales y 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 ciudadanos tiene 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 capitalino requiere 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 posible. En 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 gubernamentales y los diversos actores sociales, así como a nuevos diseños institucionales, a la creación de instrumentos y la instauración de diversos procedimientos para dar cabida a la participación de la ciudadanía en distintos planos: consulta, deliberación, propuesta, seguimiento de políticas, fiscalización, evaluación y toma de decisiones (Parés, 2017; Isunza y Gurza, 2015; Canto, 2007; Ziccardi, 2004; Álvarez y Sánchez Mejorada, 2012; Velásquez, 2016).

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 Wrigth, 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 conforme 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 participación ciudadana 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 *integralidad* 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, inde-

pendientes; 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>5</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 lo establecido en esta carta constitucional ha sido producto de la interlocución y la concertación entre el gobierno capitalino 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

---

5 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).

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 prejuicioso 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 *tutelaraje* 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

### **Reflexión final: los desafíos**

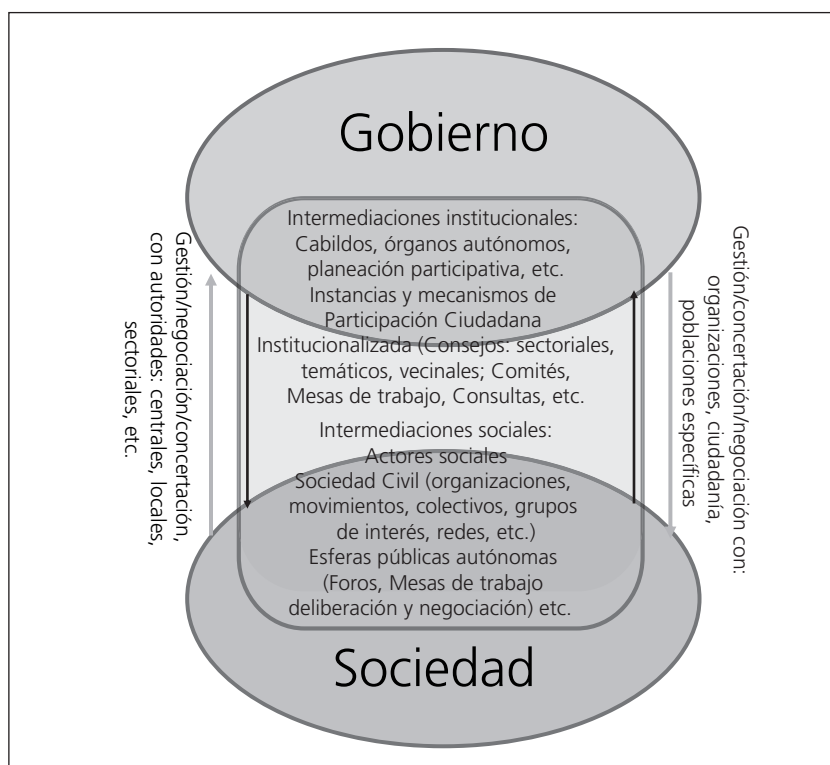
Frente a las limitaciones mencionadas, cabe señalar algunos de los *desafíos*, en la perspectiva de avanzar, hacia la práctica de una gobernanza incluyente:

- 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 cogestión.
- 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:

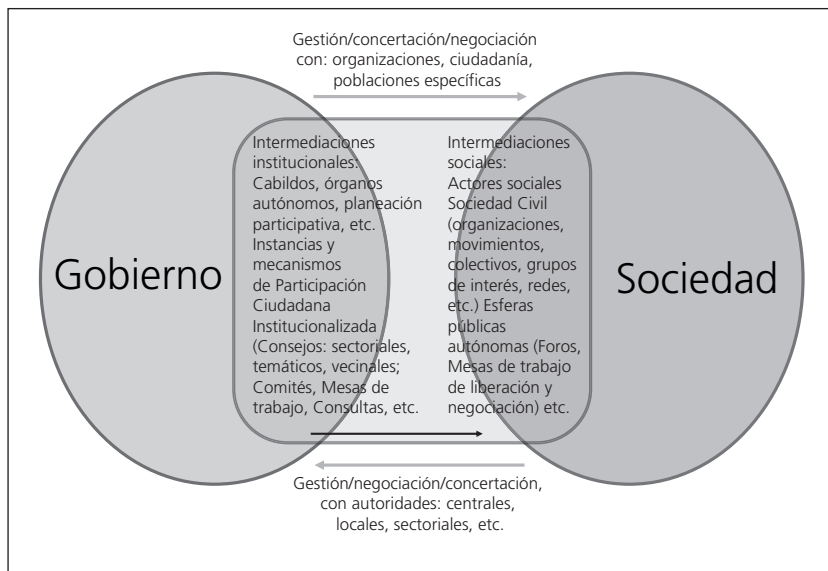
Gráfico 1. Esquema clásico de la relación Gobierno-Sociedad



Fuente: Elaboración propia.

El horizonte de este segundo esquema aboga por una interacción, gestión, concertación, colaboración, que opere y funcione más en sintonía con la idea

Gráfico 2. Transitar hacia un esquema más horizontal



Fuente: Elaboración propia.

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”: para sentar las bases de un régimen de Cogobierno, Cogestión y Corresponsabilidad.

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)**: Participación Ciudadana 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”. *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, N° 39, octubre de 2007, Caracas.
- Álvarez, Lucía (2019). “Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: los desafíos para el nuevo régimen mexicano”. En *El cambio democrático en México*, Ackerman, J.: 313-329. México: Ed. UNAM/Siglo XXI.
- (2019). *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México: Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos.
- (2018) “Política y Constitución en la Ciudad de México”. En *La Universidad de cara a la Constitución de la Ciudad de México*, Álvarez, Canto y Zurita (coords.): 83-93. México: Ed. UAM-X/Fontamara.
- (2016). “Reforma Política y procesos constituyente en la Ciudad de México. *Revista Memoria*, N° 253, Año 2016-2, México: 34-39.
- (1998). *El Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. México: Ed. CEIICH-UNAM.
- Álvarez, Lucía y Sánchez Majorada. (2012). “Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México. En *CEP. Revista Centro de Estudios Políticos*, N° 7, julio-diciembre 2012, Ministerio del Interior, Colombia:144-175.
- Canto, Manuel (2007) (coord.) *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*. México: Ed. UAM.
- Carrión, Fernando (2016). “El reto político de la ciudad metropolitana”. En *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*, Álvarez, Delgado y Leal (Coords.): 25-41. México: Ed. UNAM/Senado de la República.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Ciudad de México: Ed. Asamblea Constituyente, 5 de febrero.
- Cunill, Nuria (1999). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Ed. CLAD/ Nueva Sociedad.
- (1991) *La participación ciudadana*. Caracas: Ed. CLAD.

- Dagnino, Evelina (2004). “Sociedad civil, participação et ciudadanía: ¿de qué estamos falando?”. En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, D. Mato (coord.): 95-110. Caracas: Ed. Universidad Central de Venezuela.
- Eibenschutz, R. y Ramírez, B. (Coord.) (2015). *Repensar la Metrópoli II. Políticas e instrumentos para la gestión metropolitana*, Tomo I. México: Ed. UAM
- Fung, A y Whighth, O (Coord.) (2003). *Democracia en profundidad*. Bogotá: Ed. Universidad Central de Colombia.
- Holston, J y Appadurai, A (1996). “Cities and Citizenship”. *Public culture*, Vol 8: 187-204. Chicago: The University of Chicago.
- Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (2015). “Representación y participación en la crítica democrática”. *Revista Desacatos*, N°. 49, Septiembre 2015: 10-27. CIESAS
- Le Gàles, P y Ugalde, V. (Ed.) (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una metrópoli*. México: Ed. El Colegio de México.
- Lechner, Norbert (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Ed. IFE.
- Marván, Ignacio (2001). “La cuestión del gobierno representativo en el D.F. mexicano”. En *Cuestiones Constitucionales*, N° 4, enero-junio 2001. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Parés, Marc (2017). *Repensar la participación ciudadana en el ámbito local*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Colección Herramientas.
- Pérez, Daniel E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructura urbana, gobierno y gobernanza*. México: Ed. UAM.
- Sassen, Saskia (2010). *Territorios, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Ed. Katz.
- Subirats, J y Parés, M (2013). “Cambios sociales y estructuras de poder: ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?”. *Revista Interdisciplina*, N° 2: 97-118. CEIICH-UNAM.
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la Ciudadanía*. México: Ed. Siglo XXI/ UAM-Azcapotzalco.
- Velásquez, Fabio (2016). “La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización”. En *Ciudadanía y nuevos acto-*

*res en grandes ciudades*, Álvarez, Lucía. México: Ed. CEIICH-UNAM/  
Juan Pablos.

Velásquez, Fabio; Rodríguez, Clara y González, Esperanza (2008). “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado”. *Revista Controversia*, N° 191, Diciembre 2008, Bogotá: IPC,FNC,CINEP, CR, ENS.

Ziccardi, Alicia (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, en Ziccardi, Alicia: 245272. México: Ed. IIS UNAM, INDESOL, COMECOSO.