

29
26
7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLÁN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL D. F.
(1988-1995)

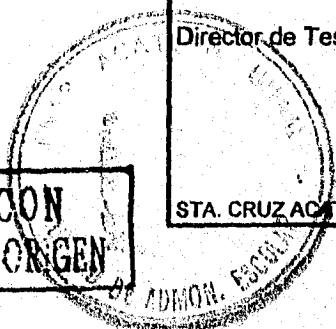
T E S I S PARA
OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Presenta: **NÉSTOR VARGAS SOLANO.**

Director de Tesis: **Mtro. Rogelio Sánchez
Arrastio.**

STA. CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres; por haberme dejado ser.

A Guadalupe Arellano; una enorme mujer que durante cuatro años iluminó mi vida, disfrazándose de niña para mí.

Agradezco infinitamente el apoyo que recibí del Mtro. Rogelio Sánchez Arrastio en la dirección de esta investigación; a Guadalupe Vargas por su respaldo incondicional y de la misma manera la ayuda y confianza brindada por mi maestro y amigo Mtro. César Barrera Chavira y de mi colega el Lic. Olaf Rico Galeana.

ÍNDICE.

	Pág.
Introducción.	1
Capítulo I. Marco teórico.	6
A. Tipos de Democracia.	10
1. La democracia representativa.	13
2. El problema de la representatividad.	15
3. La democracia participativa.	17
B. Participación ciudadana y políticas públicas.	22
1. Características y formas de participación ciudadana.	22
2. Costos y beneficios de la participación.	29
3. Las Políticas Públicas.	33
4. Restricciones para la participación.	35
5. Posicionamiento.	36
C. Problemas de acción colectiva y movimientos sociales.	38
1. Acción colectiva de "clase".	39
2. Acción colectiva y bienes públicos.	39
3. Teoría de la elección racional.	43
4. Enfoque de internalización de normas.	44
5. Teoría de las estructuras de oportunidad política.	45
6. El Nuevo Institucionalismo.	45
7. La evolución de la cooperación.	46
Capítulo II. Marco Histórico.	47
A. Cuadro general.	47
B. Cuadro particular.	51

Capítulo III. Mecanismos institucionales de participación ciudadana en el	
D.F.	56
A. Mecanismos de participación hasta 1994.	56
B. La Ley de Participación Ciudadana y los ciudadanos	
ausentes.	61
1. De las instancias de participación ciudadana en el D.F.	62
2. De los Consejos de Ciudadanos.	64
3. De los órganos de representación vecinal.	66
Capítulo IV. Propuesta de reforma institucional para incorporar a la	
participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas	
públicas.	69
Conclusiones.	77
Bibliografía.	81

Una sociedad es democrática en la medida en que sus ciudadanos desempeñan un nivel significativo en la gestión de los asuntos públicos. Si su pensamiento es controlado o sus opciones son estrechamente restringidas, no están, evidentemente desempeñando un papel significativo: sólo los controladores y aquellos a quienes sirven lo hacen. El resto son acciones sin significado, falsas y formales.

Noam Chomsky

INTRODUCCIÓN.

Uno de los principales problemas que enfrentan los diseñadores de políticas públicas en una sociedad que aspira a ser regida por métodos democráticos es el hecho de hacer compatibles la eficiencia con la democracia.

Por un lado, se nos dice que mercado más administración no dan necesariamente como resultado la satisfacción de las necesidades colectivas; por lo que es indispensable pugnar por una mayor injerencia de los afectados en la toma y seguimiento de las decisiones (Poulantzas 1975; Macpherson 1968), y por el otro se nos advierte (Huntington 1968, Hirschman 1977)

sobre el riesgo de ingobernabilidad¹ e inestabilidad que puede ocurrir en caso de que se permita una amplia participación de los ciudadanos en los procesos públicos.

Vivir en democracia implica vivir en comunidad, esto es, realizar los mejores arreglos interinstitucionales e individuales que conlleven a una mejor convivencia social.

Ante esto surgen dos problemas:

1) desde el punto de vista del gobierno; ¿de qué manera incorporar a la mayoría de los conciudadanos en sus decisiones, tomando en cuenta las diferencias y limitaciones entre ellos, y sin que ésto le afecte al implementar su proyecto de nación, y que; al mismo tiempo, le permita gobernar en un clima de legitimidad, estabilidad y cooperación social?

2) por parte de los ciudadanos; ¿cómo participar en los procesos públicos de manera que sean tomados en cuenta sus intereses, con las limitaciones culturales, con la

información incompleta y con las restricciones que las luchas entre las élites políticas les imponen?²

En nuestro país, la movilización ciudadana data desde los años 50' pero es a partir de 1968 como se realiza una mayor reivindicación de los derechos civiles y es cuando se cuestiona el modelo político y económico del país. De ahí, se deja vislumbrar la necesidad inmediata de incrementar la participación ciudadana como parte integral del proyecto democrático³. Sin embargo; si bien a partir de entonces se demandó que los ciudadanos participaran de manera activa e informada en los asuntos de gobierno; la intervención de éstos rara vez fue incorporada y la mayoría de las ocasiones ignorada.

Los sismos de 1985 y las movilizaciones post-electorales de la década de los ochenta renuevan la vocación y la capacidad de los ciudadanos de organizarse para la defensa de sus intereses. Se empiezan a gestar organizaciones que abarcan numerosos campos y sectores de la población que van desde la educación popular, la comunicación, las artesanías, los derechos humanos, la vivienda, la

¹ La tesis de Huntington se basa en que una declinación de las barreras entre gobernantes y gobernados conduciría a una "ola democrática", generando así una "sobrecarga" en los sistemas políticos. Aunque en este sentido, Camou afirma que no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de gobernabilidad. Es el gobierno y oposición, partidos y ciudadanos los que se deben de comprometer de manera conjunta, a mantener un nivel aceptable de gobernabilidad; esto es: un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Camou, Antonio; *Gobernabilidad y democracia*; IFE; 1995; p. 15 y 22.

² Robert Michels afirma que en toda organización existe forzosamente un grupo que detenta el poder (la llamada *ley del hierro*).

³ Entre los componentes de la cultura democrática se señala: a) una participación del ciudadano como sujeto activo de la política, b) una sociedad abierta, activa y deliberativa, c) una secularización en donde se establezca una visión no determinada por elementos o presupuestos que escapen a la racionalidad humana, tales como los dogmas religiosos, d) una legalidad, e) pluralidad y cooperación política y f) una autoridad políticamente responsable. Peschard, Jacqueline; *La cultura política democrática*; IFE; 1995; p. 24-32

solidaridad a los refugiados, el medio ambiente, la juventud, organizaciones juveniles, de mujeres, etc, etc.

Estos grupos tienen el epicentro de sus actividades en el Distrito Federal (D.F.), donde han convergido diferentes factores, a decir:

a) El estado de excepción política del D.F., en el que predomina un régimen donde el gobernante (el regente) es designado por el Presidente de la República y no se cuenta con un órgano legislativo propio que le permita legislar sobre los problemas y asuntos públicos del territorio,

b) Al ser la capital del país, y caracterizarse por su alta concentración económica y por ser el eje cardinal de los movimientos culturales y sociales.

Actualmente el D.F. (y la nación en su conjunto) tiene serios problemas políticos (los cuales ya se tratan de solucionar con la Reforma Política del D.F. y la Reforma del Estado en el plano nacional), económicos (desempleo, déficit...) y sociales (inseguridad, violencia, transporte, sobrepoblación...).

La sociedad capitalina se ha caracterizado por ser de las más altamente politizadas a nivel nacional en lo que mucho ha contado el significativo número de organizaciones que se ordenan para demandar satisfacción a sus necesidades básicas.

Sin embargo, al carecer de mecanismos reales que hagan válidos sus reclamos, dichas organizaciones tienen que recurrir a esquemas corporativistas o al "padrinazgo" de algún partido político o funcionario público, con intereses políticos poco claros para que, de alguna manera obtengan respuesta a sus demandas. Por otra parte, el ciudadano que no puede o no quiere afiliarse a organización alguna se convierte en un ente apático e indiferente ante los problemas que no afectan más allá de su sola sobrevivencia o sólo cuando la acumulación de agravios asediados por los diferentes gobiernos y encuentran un condensador en la persona de un dirigente reconocido, entonces emerge una ciudadanía capaz de poner en cuestión el predominio autoritario del partido oficial.⁴

Considero que esto ocurre - entre otros factores- debido a que no existen los incentivos ni los mecanismos institucionales formales que hagan atractiva y viable la participación. Si bien es cierto que existen algunos mecanismos como partidos políticos, organizaciones sociales, sindicatos, etc, etc; pienso que estas instituciones intermediarias están tan descoordinadas y son tan ineficientes que a la postre resultan insuficientes para el logro de sus objetivos, o peor aún, solamente limitan o restringen una participación real del ciudadano en los procesos decisionales.

⁴ Salazar, 1991; Segovia, 1991.

El punto central de mi investigación será el de identificar las restricciones que impiden el encauzamiento de la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, analizando los fundamentos teóricos sobre la participación ciudadana tomando en cuenta la complejidad de los asuntos públicos y la dificultad que para establecer una democracia participativa se necesita. Puesto que partimos de que en sociedades complejas como las actuales es bastante complicado que la democracia directa de los antiguos pueda existir.

Lo que predomina en las democracias modernas son sistemas de representación a partir de los cuales los intereses de los ciudadanos se defienden o se manifiestan. Sin embargo, sabemos muy bien que en el intercambio político, al igual que en el económico, las posiciones de partida de los diferentes involucrados son distintos y que cada uno de ellos intentará obtener sus máximas ganancias. Es por ello que enfoco el tema de la participación ciudadana en tanto cuanto ésta puede influir de una manera complementaria en la elaboración de las políticas públicas.

Para ello parto de la descripción de dos modelos de democracia: la participativa y la representativa; estableciendo las líneas teóricas más importantes de cada una de ellas, así como las principales restricciones y limitaciones que se les atribuyen.

En el capítulo I haré referencia también a la participación ciudadana, señalando sus principales variantes y los costos y beneficios que ésta puede tener para cada uno de los diferentes actores de la sociedad; revisaré además algunas de las líneas de explicación de la acción colectiva, esto es, la forma en que se explica el cómo y porqué los individuos pueden actuar en colectividad para la consecución de intereses comunes y específicamente la acción enmarcada en la orientación de las políticas públicas.

En el capítulo II realizaré una contextualización histórica de nuestro país y en particular del Distrito Federal.

Posteriormente describiré los mecanismos institucionales mediante los cuales se toma en cuenta (o se ignora) la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas en el Distrito Federal en el periodo de 1988 a 1994.

Finalmente enumeraré algunos de los cambios institucionales que puedan de alguna manera hacer que la participación pueda incorporarse en el proceso de políticas públicas, considerando que, lo importante de toda relación de intercambio no es tanto qué parte obtuvo mayor ventaja en él, como que cualquier situación de intercambio resulte para el todo colectivo involucrado en el mismo comparativamente más favorable que

la situación en que tal intercambio no tuviera lugar.⁵

⁵ El hecho de que sea imposible establecer una función de bienestar social (Arrow 1951) no implica que debamos retroceder a la opinión liberal decimonónica que niega las exigencias de los grupos.

I. MARCO TEÓRICO

Concibo al ciudadano como una piedra base de todo sistema democrático, manteniéndome al margen de una idealización o el uso retórico y demagógico que muchas de las ocasiones se pretende hacer de algunas figuras ideológicas ("el pueblo" "el proletariado" "los sectores marginados" etc.). Ser ciudadano implica tener una serie de derechos pero también una serie de obligaciones sociales. Ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.¹

Parto de la hipótesis de que *las políticas públicas pueden ser más eficientes² y menos costosas si los ciudadanos, principales afectados de ellas, cuentan con los mecanismos institucionales formales que les permita incorporarse al proceso de elaboración de políticas públicas.*

Identificaré pues, las restricciones institucionales formales

¹ Merino, Mauricio; *La democracia pendiente*; FCE; 1995; p. 29-30.

² Entendiendo por eficiencia a un estado de cosas resultado de las opiniones reales de un electorado; que son tomados en cuenta valores sociales, intereses locales, regionales o de grupos e incorporan demandas puntuales de los ciudadanos.

que impiden o favorecen la incorporación de la participación ciudadana en dicho proceso.

El método bajo el que realizaré el presente trabajo será el de la Teoría de Juegos (denominada también *Public Choice*) por su semejanza con la vida real por lo menos en tres aspectos:

A) Incluye condiciones de "recompensa" o "intereses" para los diferentes jugadores; lo que permite una definición neta y una intención más clara de los conceptos de utilidad e interés, y también de los aspectos relativos a la racionalidad en la formulación de las decisiones.

B) Los pagos o castigos de los jugadores dependen de los resultados conjuntos de sus propias jugadas y de las realizadas por los otros jugadores, lo que permite un análisis más claro de la interdependencia de decisiones entre diferentes actores en una situación de conflicto o de cooperación; o de ambas.

C) En muchos juegos los actores tienen que jugar en condiciones de incertidumbre e información incompleta, lo que hace que el análisis de tales juegos se relacione con los problemas de formulación de decisiones en condiciones de incertidumbre.³

En los "juegos" en los que, aunque el elemento del conflicto introduce una nota de dramático

interés, la mutua dependencia forma parte de su estructura lógica y exige cierta especie de colaboración o de mutua conciliación -tácita si no explícita- aunque sólo sea para evitar un desastre mutuo. También aquellos en los que, aunque el secreto puede desempeñar un papel estratégico, existe cierta esencial necesidad de exhibir las propias intenciones y de llegar a la conjunción de los espíritus. Y por último, aquellos en los cuales lo que un jugador *puede* hacer para evitar el daño mutuo afecta a lo que el otro jugador hará para evitarlo, de tal modo que no siempre constituye una ventaja el hecho de poseer la iniciativa, el conocimiento completo de la situación dada o la libertad de acción.⁴

En el juego de la política y las políticas públicas⁵ los jugadores tienen que comprenderse uno a otro, descubrir módulos de conducta individual que hagan previsible para cada uno las acciones del otro; tienen que ponerse mutuamente a prueba con el fin de hallar un sentido común de regularidad, y utilizar *clichés*, convenciones y códigos de señales para mostrar sus intenciones y poder responder a las señales que recíprocamente se hacen.⁶

⁴ Schelling, Thomas C. *La estrategia del conflicto*; FCE; 1989; p. 97.

⁵ Al respecto Lowi afirma que a) el tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás; b) en política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*); c) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. (Cit. por Aguilar Villanueva en *La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*; ed. Miguel A. Porrúa; México; 1992; p. 6).

⁶ Schelling, Thomas C. *La estrategia del conflicto*. México FCE; 1989; p. 99.

³ Crozier, Michel; *La sociedad bloqueada*; ed. Amorrortu, Buenos Aires; 1970, p. 87.

Consiente sin embargo, que ciertos tipos de política pueden ser irreductiblemente instrumentales pero que existen otras que son rutinarias, expresivas etc. en las que no habría una razón de peso para esperar que tipos diversos de políticas sean producto de los mismos mecanismos causales. En otras palabras, si bien existe una ley que rige la conducta política; no todo es regido por las mismas leyes. De esta manera intento ir más allá de la lógica de la teoría de la elección racional complementándola con un enfoque comunitarista en el que: a) se considere una visión de largo, antes que de corto plazo, b) se tomen en cuenta los costos y los beneficios de toda la comunidad y no sólo los de quienes participan en la transacción y c) se centre en el valor de uso concreto y la acumulación limitada que de allí se deriva, antes que en un valor de cambio abstracto y su impulso hacia la acumulación limitada y dejar de ver a la economía como una disciplina relacionada con la manipulación de la propiedad y la riqueza para maximizar el valor de cambio monetario para el propietario a corto plazo.⁷

Probablemente parezca una contradicción, pero lo que pretendo es buscar un enfoque que no esté limitado a presentar una visión global de la sociedad (sociológico) pero tampoco reducirla a una visión economicista. Evitando caer en la creencia de que la historia es el pasaje de lo irracional a lo racional, de la tradición a la modernidad o de

la religión a la ciencia. Romper con ese finalismo es una condición previa para que sea reconocido el espacio político y social en el cual se mueven los actores, entran en relaciones con otros y participan en conflictos y negociaciones políticas.⁸

De esta manera, siguiendo a Daly, defino al bienestar no solamente con variables cuantitativas y bajo conceptos netamente utilitaristas sino que el bienestar es medido como un bienestar comunitario a partir de la ecuación:

$$\text{Bienestar total} = \text{bienestar económico} + \text{bienestar no económico.}$$

En suma, pretendo dejar de ver a las ciencias sociales como un campo de batalla entre perspectivas teóricas rivales, en el cual sólo una ha de prevalecer.

Considero a la sociedad como una arena en que las explicaciones se condicionan y refuerzan mutuamente, concibiéndola de esta manera tal vez sería posible controlar mejor las tendencias que dan lugar a una investigación metodológicamente deficiente.⁹

No sólo que se busque la satisfacción de bienes y servicios individuales sino que también se busque un orden económico que sostenga el patrón de relaciones personales que integran una comunidad. El desarrollo comunitario

⁸ Touraine, Alain; *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*; PREALC. 1987; p. 18-19.

⁹ Green, Donald P. *La política explicada por la teoría de la elección racional. ¿porqué es tan poco lo que esta teoría nos ha enseñado?//* En Foro Internacional; COLMEX; Vol. XXXIV; 1994; N.º. 3; p. 403.

⁷ Daly, Herman E. y John B. Cobb, Jr. *Para el bien común*. FCE; México; 1993. p. 130-131.

implica que se tome a la aldea, antes que al individuo o a la nación como la unidad de desarrollo. En el que los propios aldeanos toman la decisión y así determinan su propio destino.¹⁰

Por ello, mientras que por una lado defiende e impulsa incentivos individuales que fomenten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; por el otro; llamo a una vuelta a la organización administrativa municipal que permita, en el largo plazo, un ambiente de comunidad en el que la unidad de ésta no sea solamente un arreglo legal o contractual sino que los individuos estén ligados entre sí y compartan una identidad común a pesar de sus diferencias.

¹⁰ Daly, op. cit. 154.

El primer paso es desacralizar la política: retornar a una moral de acción humana, donde se confie plenamente en las capacidades del hombre y donde se le deje obrar libremente. No decir qué se debe hacer, sino crear el contexto necesario que les permita a ellos mismos decidir qué hacer y cómo hacer. Se debe plantear una política modesta que apele a la libertad y a la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos.

Michel Crozier.

A. TIPOS DE DEMOCRACIA.

Las transformaciones aceleradas, la crisis de las ideologías, la crisis de representatividad, y un ambiente donde las sociedades se caracterizan por un número de fenómenos no coordinados que afectan a diferentes sectores, nos obligan a replantearnos los procesos de la toma de decisiones políticas y económicas.

Hago referencia a la democracia porque es -de los métodos conocidos- la que garantiza uno o más de los bienes o valores fundamentales generalmente aceptados por las sociedades modernas: la igualdad, la libertad, el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de necesidades y decisiones eficaces.

Sin embargo, pervive aún la discusión por determinar si la democracia significa algún tipo de poder popular, esto es; una forma de vida en la que los ciudadanos participan en el *auto*-gobierno y la *autorregulación*; o, por el contrario, una contribución a la toma de decisiones, es decir, un medio para legitimar las decisiones de los elegidos por votación de vez en cuando - los "representantes"- para ejercer el poder.

Hablar de la participación en la toma de decisiones nos remite obligatoriamente a hacer una revisión sobre las concepciones de la democracia y preguntarnos si no es ésta sólo un sueño que viene desde los clásicos y de los filósofos del siglo XVIII o es simplemente una especie de caricatura convertida así por grupos que han encontrado en ella la síntesis entre un idealismo demasiado vago y abstracto y sus intereses concretos.

El origen de la palabra democracia deriva de *démokratia* y sus raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno), así; la democracia significa una forma de gobierno en el que es el pueblo que gobierna, lo que implica que la democracia es un estado en el que existe una forma de igualdad política entre las personas.

Sin embargo existen serios problemas conceptuales con cada elemento de la frase: ¿"gobierno"? - ¿"gobierno del"? - ¿"el pueblo"?

¿quiénes forman parte del "pueblo"?

¿qué tipo de participación se presupone para ellos?

¿que condiciones se supone que conducen a la participación?

¿pueden ser iguales los desincentivos e incentivos, o costes y beneficios para participar?

¿cuál es el ámbito apropiado para la actividad democrática?

¿si el "gobierno" incluye "lo político", qué se entiende por "lo político"? incluye: a) el orden público?; b) ¿las relaciones entre Estados?; c) ¿la economía?; d) ¿la esfera doméstica o privada?

¿qué mecanismos hay que crear para aquellos que son declarada y activamente "no-participantes"?

En relación con lo denominado "gobierno del pueblo" han existido diferentes concepciones:

1.- Todos deberían de gobernar, en el sentido de que todos deberían de participar en la promulgación de las leyes, la toma de decisiones respecto a la política general, la aplicación de las leyes y la administración gubernamental .

2.- Todos deberían participar personalmente en la toma de decisiones cruciales, es decir en las decisiones acerca de las leyes generales y las cuestiones de la política general

Para los liberales es en aras de su propia conservación y del resto de la humanidad como el individuo renuncia a su derecho natural: Locke

¹ Held, David; *Modelos de democracia*; Alianza Editorial, 1994; p. 16

habla de la conformación de una sociedad política, con un juez común, de manera que se conformara un sólo cuerpo, con un sistema jurídico y judicial común, al que todos puedan recurrir y que tuviera competencia para zanjar las diferencias que se plantearan entre ellos y castigar a aquellos que no se sometieran. Constituir una sociedad civil para Locke era "realizar una convención con otros hombres, en cuyos términos las partes deben agruparse y unirse en una misma comunidad... forman entonces un cuerpo político único, en el que la mayoría tiene derecho a hacer actuar al resto y decidir por él".²

El contractualismo Rousseau concibe la *Volonté générale* como una homogeneidad; en la cual el Estado se basará entonces, más que en un contrato, en el carácter homogéneo de los individuos.

Los conceptos de participación y ciudadanía surgen con el liberalismo ilustrado; con la versión hobbesiana de la naturaleza egoísta del hombre o en la versión del hombre propietario de Locke surge la visión individualista en la que cada quien, dotado de una supuesta libertad de acción, contribuye a la configuración de una trama de relaciones sociales mediante la búsqueda de la máxima utilidad individual.

Así, la concepción liberal de la ciudadanía es esencialmente una concepción "privada". El status de

ciudadano no impone "deberes" a las personas, más allá de obedecer a éstas y el respeto de los derechos de otros individuos.³ Crozier afirma que la participación no puede ser ni un regalo ni una ventaja, sino que, por el contrario es a veces una carga muy pesada por lo que es natural que los subordinados, a los que es propuesta, no manifiesten más que un entusiasmo muy limitado. "Participar es perder la libertad, la situación favorable del crítico que se halla cómodamente protegido; es también correr el riesgo de comprometerse emocionalmente, y por último; prestarse a la coerción del prójimo, del grupo o de la unidad en cuanto a las decisiones de que se toma parte".⁴

Otros entienden la democracia por la confianza en la capacidad de las personas corrientes para autogobernarse. Thomas Jefferson imaginaba una república cuyas unidades básicas eran vecindarios rurales o distritos, evitando en todo lo posible una concentración excesiva de poder en manos de un Estado remoto y abstracto. Thomas Paine concebía al gobierno como un instrumento de la conciencia social, como un medio para mejorar la organización de la sociedad:

"la sociedad -dice- es el resultado de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad, la primera fomenta nuestra felicidad positivamente uniendo nuestras afecciones, el último lo hace negativamente, limitando nuestro vicio. La una estimula el trato entre los hombres, el otro crea distinciones. La primera es protectora, el último sancionador. La sociedad en cualquier estado es una bendición, pero el gobierno, aún en el mejor de los casos,

² Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, ed. Nuevomar. 1988; P. 97-98.

³ Lo que Fukuyama ha llamado recientemente "derechos perfectos y obligaciones imperfectas. The political Quarterly 61, N.º. 2; 1990; pp. 177-180.

⁴ Crozier, Michel. *El Actor y el sistema*; ed. Alianza Crozier; p. 67

no es sino un mal necesario... los gobiernos, como los vestidos, son el símbolo de nuestra pérdida inocencia. Los palacios de los reyes se han construido sobre las ruinas de los retiros del paraíso."⁵

Las relaciones del individuo con la sociedad son vistas de diferente manera; así, el liberalismo sustrae al individuo de la comunidad y lo introduce en un mundo de competencia desconocido y lleno de peligros en la lucha por la supervivencia; en cambio, en democracia, el individuo se une con los demás hombres semejantes a él, a fin de que, gracias a su unión artificial, la sociedad quede constituida no ya como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres.

El individuo concibe a la democracia como una reivindicación, es decir una exigencia de participación en los asuntos del grupo humano del que forma parte; y como resistencia; esto es, como derecho de oposición ante cualquier coacción procedente de ese mismo grupo humano.

En ese mismo sentido Carl Schmitt considera que la democracia se basa en la identidad del gobierno con los gobernados. En una identidad de gobernantes y gobernados; carente de contenidos específicos. Para Schmitt, la democracia es una forma de organización que lo mismo puede ser liberal, conservadora o totalitaria, a pesar de lo paradójico que esto resulte.⁶

⁵ Palne, Thomas; Los derechos del hombre y de ciudadano. FCE; 1986, p. 17.

⁶ Cit. en Gil Villegas, Francisco, *Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica* en Foro Internacional, COLMEX; oct.-dic. N° 4, 1993.

Por los objetivos a perseguir distingo solamente dos de los modelos de democracia.

a) La democracia participativa.- esto es, un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente.

b) La democracia liberal o representativa.- un sistema de gobierno que comprende a "funcionarios" electos que asumen la "representación" de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del "imperio de la ley".⁷

Algunas de las líneas representativas de cada tipo de democracia son:

1. La democracia representativa

Robert Dahl considera que la democracia es "... un sistema de toma de decisiones en la cual los dirigentes estén más o menos a la escucha de los deseos de los no líderes y que puede funcionar con un débil nivel de participación de los ciudadanos. La democracia no implica por lo tanto, una fuerte participación de los éstos."⁸ Para Dahl, el hecho de que la mayoría de los ciudadanos no utilice de forma plena sus recursos políticos les permite reaccionar con vigor inesperado -utilizando reservas de poder e influencia políticas normalmente ociosas- siempre que sus intereses vitales sean

⁷ Held, David; op. cit. p. 20.

⁸ Dahl, Robert, cit. en Las concepciones políticas del siglo xx. p. 108.

amenazados directamente. Según Dahl, para que se pueda hablar de un régimen democrático se deben, por lo menos, establecer los siguientes requisitos:

- 1) libertad de asociación;
- 2) libertad de expresión;
- 3) libertad de voto;
- 4) elegibilidad para el servicio público;
- 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, y derecho a luchar por los votos;
- 6) diversidad de fuentes de información;
- 7) elecciones libres e imparciales, y
- 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos, y de las demás formas de expresar las preferencias.⁹

Lindblom afirma que "...los ciudadanos no necesitan hablar o actuar para desempeñar un papel mínimo, nunca insignificante, en el juego del poder,¹⁰ sólo con que los gobernantes teman que en cualquier momento pueden hacerlo... No necesitan ejercer un control deliberado, o incluso darse cuenta de que lo ejercen".¹¹

⁹ en *La poliarquía (participación y oposición)* (Yale University Press, 1971), Madrid, Tecnos, 1989, p. 15

¹⁰ En ese sentido, Mibralh sugiere que los ciudadanos, aunque no lo sepan, participan de diferentes maneras, realiza un símil con un circo romano donde existen: los apáticos, los espectadores y los gladiadores. Estos últimos se batían para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, transmiten mensajes, advertencias y ánimo con los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en venir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse. (citado por Merino; op. cit. p. 34)

¹¹ Lindblom, Charles; *La hebre de las políticas públicas*; Ministerio de la Administración Pública; 1991, p. 58.

Hirschman considera que cierto grado de apatía contribuye a la estabilidad y flexibilidad de un sistema político y "provee" de recursos políticos que pueden lanzarse a la batalla en situaciones de crisis.¹²

Otra línea de razonamiento del sistema político democrático requiere la mezcla de contradicciones aparentes: por una parte, el ciudadano debe expresar su punto de vista para que las élites políticas sepan lo que desea y puedan responder, pero por otra parte debe permitirse que estas élites tomen las decisiones. En consecuencia, el ciudadano debe ser a la vez influyente y deferente.¹³

Es en ese sentido como se dice que la democracia actual ya no es necesariamente una forma de vida que hace valer los intereses generalizables de todos los individuos; sino que no es más que un simple método de selección de líderes y de los aditamentos del liderazgo. Ya no se entiende por democracia las condiciones en que todos los intereses legítimos pueden ser satisfechos mediante la realización del interés fundamental en la autodeterminación y la participación; sino que ahora solamente es una clave de distribución de recompensas conforme al sistema, y, en consecuencia, un regulador para la

¹² Hirschman, Albert O., *Salida, voz y Lealtad*. 1a. ed., México, FCE, 1977; p. 22-23.

¹³ G. Almond y S. Verba. *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little, Brown and company; N. Y. 1965; p. 340.

satisfacción de los intereses privados.¹⁴

2. El problema de la representatividad.

El ambiguo y complejo concepto de representación nos orilla a preguntarnos ¿ los representantes son meros mandatarios, sujetos a las decisiones de sus electores? ¿son libres depositarios de un poder más o menos amplio? la representación ¿es una forma de tutela o una forma de participación? ¿se puede suponer que los representantes tienen capacidad para actuar en todo a nombre de los demás, o en sólo ciertos asuntos de límites claros y explícitos?¹⁵

La idea de representación responde a una idea jerárquica y orgánica de la sociedad y resulta en formas corporativas y estamentales de representación.¹⁶ La concepción de Humboldt es que la representación propone un orden semejante como garantía de una participación más directa y una más ajustada expresión de las necesidades de todos. Bajo el marco del liberalismo en el que se concibe a la sociedad como el resultado de un contrato, en donde todos son iguales y con una visión individualista; es aceptable el principio de representación; puesto que todos son iguales en lo esencial

y porque en esas condiciones es aceptable un interés común; no hay otro fundamento justo para la representación, sino el número de individuos, ni otro procedimiento de decisión sino el peso de la mayoría.¹⁷

En una democracia representativa como la nuestra, es común que se afirme que los partidos políticos- supuestos agentes de nuestra voz-, no representan corrientes de opinión que discutan tratando de convencer a sus adversarios de lo correcto o útil; sino que representan poderosos grupos de poder económico o social que calculan los costos y los beneficios de sus intereses y llevan a cabo sus compromisos y coaliciones.¹⁸ En la toma de decisiones, la cámara baja se limita a examinar las iniciativas legislativas presidenciales y recomienda al ejecutivo modificaciones; y la cámara alta aprueba o desaprueba ciertos elementos del ejecutivo.¹⁹

Los Estados contemporáneos pretenden mantener viejas representaciones políticas que han perdido en buena parte su vigencia o que han sido transformadas substancialmente en sus funciones y posibilidades. El modelo burgués clásico, que veía en la sociedad civil la mediación central ciudadano-Estado, pensaba en un público reducido y en una participación

¹⁴ Los principales representantes de esta línea teórica son Bachrach, Kornhauser, Lipset, Truman y Dahrendorf.
¹⁵ Pitkin, Hannah F. *El concepto de representación*. Madrid; Centro de Estudios Constitucionales; 1985.

¹⁶ Escalante, Fernando; *Orígenes y establecimiento del congreso mexicano; // En El Congreso mexicano; H. Cámara de Diputados; Instituto de Investigaciones Legislativas; 1995; p. 20.*

¹⁷ Escalante, Fernando; op. cit. p. 32.

¹⁸ Lo criticable no es que realicen compromisos o coaliciones, sino que éstas se dan bajo condiciones de juegos de suma cero en los que los que siempre pierden son los representados, es decir, la gran masa de electores que no tienen la capacidad de hacer sentir su voz.

¹⁹ Al Camp, Roderic; *La política en México; Siglo XXI, México; 1995; p. 181.*

sistemáticamente limitada, precondiciones ambas de un espacio político donde la discusión era - idealmente- el vehículo para la formación discursiva de la voluntad social.²⁰

De esta manera, el apoyo electoral de las masas se obtiene, no a partir del apoyo o la convicción de los electores de que su partido es realmente una alternativa de gobierno, sino por medio de enormes y costosos despliegues publicitarios, en el que se venden imágenes más que contenidos; se compran percepciones, más que propiedades reales y se manipulan frivolidades, pasiones e intereses inmediatos.

En nuestra democracia representativa las decisiones importantes no se dan en la esfera pública de la discusión parlamentaria, el *government by discussion* es una utopía. Así, la agenda de gobierno se forma en secreto, mediante negociaciones elitistas de comisiones cada vez más cerradas y exclusivistas, con lo cual se contradice el principio democrático de la apertura a la opinión pública.²¹

Los partidos políticos de nuestro sistema político son importantes sólo como nombres y como categorías no como organizaciones formales. Los partidos políticos buscan beneficios colectivos: luchan por políticas

gubernamentales que, según dicen, beneficiarán a todas las personas".²² Sin embargo, las maquinarias políticas tienen estructuras organizativas masivas; pero no trabajan por bienes colectivos. Son estructuras bien organizadas que buscan beneficios particulares en vez de favorecer los intereses comunes de un grupo grande.

Los partidos políticos hasta nuestros días, viven en la ilusión de la *iniciativa* de las decisiones políticas y por si fuera poco, se encuentran excluidos de la *ejecución* de las políticas gubernamentales y, el *control*, es limitado e ineficiente en caso de existir.

Habría que hacer un análisis serio y profundo sobre el rol que desempeñan los partidos políticos en la actual coyuntura, pues, al parecer, de partidos de militantes han pasado a ser partidos de cargos; por lo que, más que ser un canal de participación entre ciudadanos y Estado, se ha convertido en un obstáculo entre ambas esferas que vacía la participación ciudadana en las instituciones y aleja al individuo de la cosa pública.²³ Esto ha ocasionado, más que un desgaste de los partidos, una desconfianza respecto del Estado, un descontrol del poder político y un divorcio entre la opinión pública y las instituciones en este sentido más que un pluralismo político en el que existan

²⁰ Sáinz, Luis I. y Fernando Escalante. *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo*. Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas; UNAM, 1985; p. 21-22.

Gil Villegas, Francisco. *Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica* en Foro Internacional, COLMEX; oct.-dic. N° 4, 1993; p. 705.

²² Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. ed. trillas 1989; p. 178-179.

²³ Como muestra veamos la credibilidad y la confianza que hay en las instituciones partidistas y en el gobierno mismo. Veamos los índices de abstencionismo en las diferentes elecciones; veamos la apatía que ante la *res pública* tienen los ciudadanos.

opciones reales de poder, lo que se da en nuestro país es una partitocracia la cual se llega a configurar cuando

...las organizaciones partidistas, en un proceso puramente objetivo, van perdiendo su carácter instrumental, su naturaleza de medio para la consecución de fines que les son extrínsecos y, absolutizando sus propios fines intrínsecos, anteponen cualquier otra consideración,²⁴ la conveniencia de su propia organización.

Hemos pasado de la participación democrática, al menos como aspiración, a la obediencia autoritaria: la realidad del poder burocrático e impersonal. La sociedad se constriñe, por su escasa participación en los asuntos públicos se ha estatizado, y el espacio de la dominación se presenta en la tecnificación de la política - burocratización y centralización- y en la cosificación de las relaciones sociales.

De esta manera el debate parlamentario se reduce a una dimensión única, regida por una racionalidad instrumental.²⁵

Por otro lado la sociedad civil, entendida como "...las clases sociales, o en un sentido más amplio los grupos, las asociaciones que las representan o dicen representarles, las asociaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de distinto tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de los

derechos civiles, de la liberación de la mujer y de movimientos juveniles";²⁶ si bien ha sido el principal elemento para las transformaciones sociales (Guerra de independencia, Revolución Mexicana, etc.), históricamente ha sido marginada.

Escalante afirma que para que el pueblo fuera representado, era necesario imaginar algún artificio capaz de dar estructura al espacio político de modo que de la masa demográfica surgiera un pueblo reconocible: los ciudadanos, los cuales- desde la concepción republicana- fueran capaces de sobreponerse a las urgencias personales para decidir, desapasionada y responsablemente, lo que más conviniera al interés público; obediente, disciplinado, atento y juicioso y único motor posible de las instituciones republicanas. Este supuesto moral, frágil y arbitrario sirve para justificar la representación de base aritmética; y permite a la vez, ponerle cortapisas y limitaciones suficientes para hacerla manejable.²⁷

3. La democracia participativa.

Este tipo de democracia se usa frecuentemente tanto para designar el modelo de democracia directa practicada por las ciudades griegas; donde la diferenciación entre participación y representación no existían como tales. Sino que lo que existía era una asamblea de todos los que reunían el carácter de

²⁴ Rubio Llorente, Francisco, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*; FCE, México, 1979; p. 175.

²⁵ Luis Ignacio Sáinz; op. cit. p. 23.

²⁶ Bobbio, Norberto; *Estado, Gobierno y Sociedad*. Ed. Plaza & Janés; p. 37

²⁷ Escalante; op. cit. p. 43-35.

ciudadanos, tomando las decisiones por consenso.

Tomo la postura de los representantes de la "nueva izquierda" -que surgen como resultado de los trastornos políticos de los años sesenta, de los debates internos en la izquierda y de la insatisfacción con la herencia de la teoría política, liberal y marxista.²⁸

Para los teóricos de la democracia participativa (Macpherson; Poulantzas), la teoría liberal ignora las asimetrías de poder y los recursos de los individuos afectan el significado de libertad e igualdad en las relaciones cotidianas. Lo anterior ocasiona que las grandes masas de individuos vean limitada sistemáticamente -por falta de recursos y oportunidades- su participación activa en la vida política y social.

Se afirma, sin embargo, que las instituciones de democracia directa o de autogobierno no pueden sustituir al Estado, ya que dejarían un vacío de coordinación que pronto llenaría la burocracia (verbigracia lo que pasó con el socialismo real). Por ello, el Estado debe ser democratizado, haciendo al parlamento, a las burocracias estatales y a los partidos políticos más accesibles y responsables, al tiempo que nuevas formas de lucha a nivel local (a través de la política basada en las empresas, los movimientos feministas, los grupos ecologistas, etc.) garantizan que la

sociedad, al igual que el Estado, se democratiza; es decir, que queden sujetos a procedimientos que garantizan su responsabilidad.

Bobbio por su parte, concibe al régimen democrático como "...un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados".²⁹ Acepta que es a partir de la existencia de grupos de poder, los cuales se unen mediante elecciones libres en donde se encuentra la concreta actuación de la democracia. Pero además, el proyecto de democracia implica una participación activa de todos los sectores que conforman el pacto social.

John Stuart Mill afirma que el mejoramiento social requiere de acciones colectivas respaldadas por el gobierno. Éste estaría justificado no sólo por su éxito práctico en la promoción del bienestar, sino también por el grado que representara los deseos de los ciudadanos y los llamara a participar en el gobierno.

Pateman favorece la democracia participativa porque ésta fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre un problema por la preocupación de los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía, capaz de tomar

²⁸ Held; op. cit. p. 307.

²⁹ Bobbio, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*; ed. Planeta 1984; p. 12.

un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno.³⁰

El principio fundamental de la democracia participativa es el derecho igual para todos al autodesarrollo, lo que puede lograrse en una sociedad que fomente un sentido de eficacia política, que nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía que, si no sabia, por lo menos capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.

La democracia participativa se caracteriza por:

a) Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.

b) Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.

c) Funcionamiento de los "partidos participativos" en la estructura parlamentaria o del congreso.

d) Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

Sus condiciones generales son:

a) Una mejora directa de la escala base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la distribución de recursos materiales.

b) Reducción en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.

c) Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas.

d) Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.³¹

Es este el tipo de democracia el que propongo se debe fomentar. No una democracia en la que el "pueblo" gobierne (concepto por demás difuso y ambiguo), si no que de lo que se trata es buscar la manera en que podamos convertirnos en jueces del gobierno y garantizarnos una democracia que se convierta más que en un fin en sí mismo, en un método que garantice arreglos institucionales para llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas. Vigilando también que no se caiga en el fenómeno que Dahrendorf llama "*del ciudadano total*" en el que el exceso de participación ocasione la saciedad de la política y el aumento de la apatía electoral.³² Pues "con nada se corre

³⁰ Bobbio, Norberto, op. cit. p.311.

³¹ Held; op. cit. p.315-316.

³² Esta idea, dice Merino, es una utopía, puesto que no habría tiempo ni recursos suficientes para participar en todos los asuntos de interés. En realidad, tan imposible es dejar de participar -porque aún renunciando se participa-, como tratar de hacerlo totalmente. (Merino, Mauricio; *La*

el riesgo de matar a la democracia que con el exceso de democracia".³³

Después de distintas concepciones teóricas habría que entender a la democracia participativa como el método político que garantiza que los pasajeros del tren lleguen a su destino, el método que impide que ansias individualistas y egoístas que persiguen sus propias convicciones, impongan sus condiciones y teniendo por objeto el logro de beneficios individuales de unos en detrimento de otros. Habría que imaginar pues, nuevas articulaciones entre lo que es posible y lo que se desea, ajustar (o en su defecto abandonar) viejos esquemas ideológicos, reglas y arreglos institucionales que fueron planteados para una coyuntura específica y para una área geográfica dada. Es necesaria una concepción de la democracia participativa-representativa en la cual los representantes jueguen el rol que les corresponde pero que también existan mecanismos alternativos en los que los ciudadanos manifiesten sus inconformidades y se canalicen sus propuestas de gobierno.

Insisto, se debe evitar la magnificación del "ciudadano" y presentarlo como el gran salvador de la democracia, como "la única ave capaz de cruzar el pantano y no mancharse", en el medio corrupto y podrido de nuestros actuales sistemas de gobierno. Habría que tener cuidado pues existen

restricciones que impiden que estos logren acciones comunes, por ejemplo Rousseau enfatiza que las oportunidades para (y de importancia) la participación ciudadana decrece con el número de ciudadanos. Si los ciudadanos tuvieran verdaderamente igual influencia, ésta disminuiría conforme el número de ciudadanos se incrementa de un ciento a mil; de mil a un ciento de miles; y así sucesivamente. Estoy consiente de lo insustituible de los partidos y de las organizaciones sociales en la compleja traducción de las demandas y necesidades del ciudadano. Pero también pienso que no son el único camino por medio del cual se llegue a una real democracia. La participación ciudadana, al igual que los partidos políticos son complementarios, por lo que considero que es necesario que se establezcan los mecanismos que le incentiven y la conviertan no solamente un instrumento eficaz de gobierno sino un elemento a tomar en cuenta en la elaboración de políticas públicas.

¿De qué manera pues, la acción de los individuos pueden maximizar sus beneficios y disminuir sus costos que como sociedad se exigen?

Tal vez el parámetro más importante para medir la democracia de nuestros días sea el señalado por Bobbio en el que asegura que lo importante no es tanto la respuesta a la pregunta de ¿Quién vota? sino en la respuesta a ¿Dónde se vota? No si es que ha aumentado el número de "... aquellos que tienen derecho a

participación ciudadana en la democracia. IFE; Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. N°. 4. 1995.)
33 Bobbio, op. cit. 1984, p. 31.

participar en las decisiones que le afectan, sino los espacios en que pueden ejercer éste derecho".³⁴

³⁴ Bobbio; op. cit. 1984, p. 33.

**B. PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

1. Características y formas de participación ciudadana.

La emergencia de la participación ciudadana en los países desarrollados se da principalmente por:

a) Una declinación de las instituciones mediadoras que conduce a erosionar las fuentes tradicionales de formación de consenso y a debilitar los medios a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados y protegidos en sus intereses ante el gobierno y la burocracia estatal (Crisis de representatividad; debilitamiento parlamentario; burocratización de los partidos).

b) Una burocracia estatal con un elevado poder discrecional.

c) Una crisis de eficacia del Estado, en donde ya no se concibe a la participación como un mecanismo funcional en la optimización de las

acciones de la administración pública; sino como una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental.¹

En Latinoamérica² la participación ciudadana forma parte de una concepción sobre el "desarrollo integral" que asume que la idea de éste debe subordinarse a valores humanos - especialmente a los bienestar y justicia social - y que deba privilegiar la participación de la población en el proceso de desarrollo económico y social. Se trata de reivindicar el papel de los sujetos sociales y, particularmente de los menos favorecidos en el proceso de

formulación y de ejecución de políticas y programas de desarrollo, a partir de constatar entre otras cosas:

a) el fracaso sobre las diversas concepciones sobre el desarrollo y modelos implantados en América Latina para comprometer crecientemente a las masas no sólo como productoras, sino como ciudadanos capaces de conciliar sus intereses más limitados y controlar las actividades de desarrollo del Estado mediante procedimiento democráticos.³

b) los límites de concebir a la participación sólo en el marco del desarrollo de la comunidad, que a su vez constituía una problemática marginal al cuerpo central de la reflexión y práctica del desarrollo.⁴

Si bien, la participación ciudadana se puede abordar tanto como un medio de socialización de la política o como una forma de ampliar el espacio público hacia las esferas de la sociedad civil, y como consecuencia el fortalecimiento de ésta; es importante mencionar algunas de las diferencias entre diferentes tipos de participación.

En este sentido se establece:

¹ Cunill, Nuria; *Participación ciudadana*; CLAD 1989, p. 10-11.

² En América Latina la participación ciudadana es asociada tanto a la necesidad de ampliar la democracia como para justificar su inexistencia. Así, la corriente de la "marginalidad política" considera que la dualidad entre tomadores o no de decisiones en Latinoamérica se debe a un fenómeno de racismo de parte de grupos específicos que defienden el poder y se orientan hacia su cultura occidental discriminando sistemáticamente todo lo que continúa representando la sociedad precolombina y pre-industrial y hasta primitiva". Por lo que es necesario, vía participación comunitaria, incorporar a las masas marginales a la sociedad y la generación de canales participativos mediante programas de participación popular (Vekemans et. al., 1970, pp. 59-60). Para la teoría de la marginalidad la participación es necesaria y deseable como solución a los problemas del subdesarrollo.

Por otro lado, para los marxistas constituye un engaño político ideológico que obstaculiza el desarrollo de la lucha de clases y perpetúa los mecanismos de dominación existentes. Dicha corriente afirma que la participación corrige las "patologías" sociales y mitiga el efecto negativo de los factores no funcionales para el orden institucional existente (Veldsques, Fabio; *Lineas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana*. //En Movimientos sociales y participación comunitaria. Nuevos cuadernos CELATS; Centro Latinoamericano de Trabajo Social; Perú, 1985; p. 87).

³ Wolfe, Marshall; *La participación. Una visión desde arriba* // En: Revista de la CEPAL. N°. 23 pp. 159-184; 1984.

⁴ CEPAL. División de Desarrollo Social. *La participación popular en el desarrollo de América Latina*. Santiago: CEPAL. 48 p. (1982).

a) La participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses sociales. Así, mientras que la participación ciudadana establece un estado o situación y actividad: la participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación. En ésta, los individuos no se relacionan con el Estado sino con otras instituciones sociales.

b) La participación comunitaria está en relación con el Estado pero su sentido es meramente de impulso asistencial, de acciones ejecutadas por los ciudadanos y en general referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. Aquí la diferencia estriba en que la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, y que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación u otros tipos de medios institucionales.

c) Las experiencias autónomas de la sociedad en donde la característica básica del juego es la "autonomía" que, por definición, implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación ciudadana que

implica a lo menos la intervención de dos sujetos.⁵

Para Mauricio Merino no es participación ciudadana:

a) Las revoluciones. Esto, se dice, no es participación ciudadana puesto que implica la transformación de leyes, de instituciones y de organizaciones que le dan forma a un Estado.

b) Las movilizaciones tampoco se califican como participación ciudadana puesto que son ajenas a la voluntad de los individuos.⁶

Difiero con los autores anteriores (Cunill y Merino) en cuanto a sus conceptos reduccionistas de la participación ciudadana. Puesto que concibo al ciudadano como un actor social, como el vehículo de un complejo conjunto de intereses, cuya conducta no es simplemente el producto de una pretendida libertad que puede negociar a sus anchas (como pregona la doctrina liberal), sino el efecto de múltiples determinaciones sociales e individuales.

El ciudadano es el agente de una clase o un grupo, cuya biografía se encuentra inevitablemente marcada por la red de relaciones propias de los distintos planos en que

⁵ Cunill, op. cit. p. 43-45.

⁶ Merino, 1995; op. cit. p. 31.

se desenvuelve su vida diaria. En ese sentido la participación ciudadana puede ser denominada como "social" o "comunitaria".⁷ Pues es en las relaciones y a través de ella como se constituyen los individuos, y fuera de ella no existe ninguna identidad.⁸

Para mí no es participación ciudadana aquellos mecanismos u órganos de carácter consultivo formados por expertos o personalidades relevantes que son utilizados para ayuda y asesoramiento de la administración pública.⁹ Tampoco es participación ciudadana todo mecanismo *inauténtico* que proporcione la apariencia de accesibilidad a los mecanismos de tomas de decisiones; cuando en realidad, las condiciones básicas son alienantes.¹⁰

Así pues, la participación ciudadana la entiendo como una dimensión de fenómenos -o términos- más amplios, en virtud de que tanto en participación social como en participación comunitaria o en experiencias autónomas existe una interacción entre individuos o con relación al estado (gobierno); lo que a su vez provoca cambios de conducta o actitudes que a la larga conllevan a un incremento de participación.

⁷ Velásquez; 1985; op. cit. p. 88.

⁸ Daly; 1993; op. cit. p. 150.

⁹ Verbigracia los mecanismos de participación existentes en el D.F. y que más adelante justificaré.

¹⁰ Entendiendo por alienación la impenetrabilidad del mundo para el actor, que somete a éste a fuerzas que no comprende ni gobierna. Etzioni; 1968; p. 618.

Aunado a esto, las condiciones actuales obligan al Estado a promover o fortalecer formas nuevas de organización social que sean capaces de asumir tareas que tradicionalmente habían sido cumplidas y decididas sólo por su aparato burocrático, o bien, a apoyar estrategias de supervivencia diseñadas por los actores sociales. Además de que las formas mencionadas de participación, están dirigidas -directa o indirectamente- a tener parte en actividades públicas, lo que las remiten a acciones colectivas y organizadas.

En suma, la participación ciudadana puede entenderse como un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses (de clase, de grupo, de género, etc.) intervienen directamente (acción ciudadana) o por medio de sus representantes y/u organizaciones, o por el Estado mismo (implicación ciudadana) en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva. Es un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida colectiva¹¹. Es una estrategia enmarcada en un problema global de rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil encaminada a la consecución de la profundización del proyecto democrático¹²; que tiene como norte

¹¹ Velásquez; 1985; op. cit. p. 87-88.

¹² Cunill 1991; op. cit. p. III

el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones.¹³

Para las Naciones Unidas la participación ciudadana es concebida como un proceso en virtud de la cual la masa de la población participa en la decisión sobre adopciones del desarrollo¹⁴, desde 3 ángulos básicos:

a) la distribución entre las masas de los beneficios del desarrollo;

b) la contribución de las masas en esfuerzos en pro del desarrollo (mediante la ejecución voluntaria de programas y proyectos sociales) y;

c) la adopción de decisiones sobre el desarrollo.¹⁵

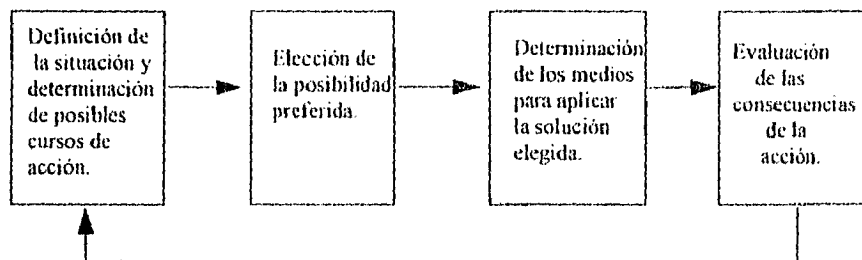
Las etapas del comportamiento en el proceso de adopción de decisiones se da de tal manera que si la gente no interviene en la primera etapa su participación

puede quedar reducida a una mera ratificación de lo que ha sido predeterminado por otros; al igual que en la evaluación de las consecuencias de las medidas adoptadas, dado que esta actividad permite identificar deficiencias y determinar el curso de la acción futura.

¹³ Portanteiro, J. C. *La múltiple transformación del Estado latinoamericano II* En: Nueva Sociedad, N° 104, pp. 88-94; 1989; p. 93.

¹⁴ Naciones Unidas; *La participación popular en las decisiones sobre el desarrollo*; 1976; p. 3

¹⁵ Concibiendo al desarrollo no solamente como un incremento en la producción de bienes y servicios materiales; sino como un cambio de la distribución de los bienes naturales y de la naturaleza de las relaciones sociales. (Naciones Unidas; 1976; op. cit. p. 4)



La participación popular en las decisiones sobre el desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas.; Nueva York, 1976.

La participación implica un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella.¹⁶

Con la participación se pretende incorporar a escena a actores que han sido de alguna manera marginados, alejados de cualquier posibilidad de actuación (a no ser la electoral) y abrir paso para que sus argumentos adquieran más importancia que los de las élites políticas.¹⁷

La participación puede ser de dos manera **pasiva**: cuando el pueblo simplemente acepta las

decisiones tomadas por otros, o cuando simplemente ayuda a dar cumplimiento a decisiones en cuya adopción no fue consultado.; o **activa**: cuando su propósito y su contenido emanen claramente del pueblo mismo y cuando las personas sienten que actúan como personalidades libres y no bajo coacción y presión ni como resultado de la manipulación y el engaño.¹⁸

La ciudadanía tiene diferentes niveles de participación, referente a **Información** sobre aquellas decisiones que la afectan., antes o después de ser tomadas por otras personas; **Consulta**, donde la población expresa su parecer sobre un determinado evento y declara, en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones o puntos de vista; **Decisión**: al intervenir activamente en la toma de decisión y; **Control**

¹⁶ CEPAL; 1985; op. cit. p. 5.

¹⁷ Si la participación popular se define como medio de contribuir a la producción y al establecimiento de relaciones sociales armoniosas es que está orientada al mantenimiento de un *statu quo* que favorece a los grupos privilegiados de la sociedad. (Naciones Unidas; 1976; op. cit. p. 6)

¹⁸ NU; *ibidem*.

aspiraciones o puntos de vista; **Decisión:** al intervenir activamente en la toma de decisión y; **Control** donde los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas.

Para la CEPAL los niveles son primordialmente:

a) *Autogestión, ayuda mutua y cooperación:* los miembros de la comunidad rechazan cualquier manifestación de autoridad exterior y, haciéndose cargo de sus propias condiciones de vida y de trabajo, deciden democráticamente sus normas de funcionamiento. La cooperación es una forma específica de autogestión aplicada a la economía, que trata de atemperar la fusión entre la propiedad privada y el poder decisivo que ella confiere, así como atenuar la división que ésta entraña entre dirigentes y dirigidos, entre clase dominante y clase subordinada. También puede constituir un modo de acceder a bienes y servicios en condiciones ventajosas frente a las prevalecientes en el mercado; es decir como una forma de democratizar el capitalismo dependiente y concentrador.¹⁹

B) *Formas institucionales más o menos permanentes,* como partidos políticos, sindicatos,

cooperativas, juntas de vecinos u otras que pueden significar estrategias coyunturales para enfrentar una emergencia o fortalecer la búsqueda de soluciones para situaciones especialmente críticas.²⁰

Lester W. Milbrath decía que la participación podía ser *abierta*, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidieran a participar; *cubierta*, participando en el apoyo a otra persona; *autónoma*, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas; por *invitación*, de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito particular; *continua, grata o ingrata*, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes; *simbólica o instrumental*, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización; *verbal o no verbal; individual*, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por una única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o *social*, en tanto que el participante optara por reunirse con otros para planear

¹⁹ CEPAL; 1985; op. cit. p. 20.

²⁰ CEPAL; *Ibidem*.

conjuntamente los pasos siguientes.²¹

2. Costos y beneficios de la participación.

La participación, como acto de voluntad individual, supone una decisión personal en cuanto a determinar si los "costos" de participar en una determinada actividad, tales como el tiempo que tendrá que dedicar a ella, el esfuerzo personal, el perjuicio que importará el dejar de realizar otras actividades, etc., supera el valor que el mismo individuo asigna al beneficio (material, de status, de influencia, etc.) que espera obtener.

No es deseable imponer la participación como un acto de coerción; no se puede calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar en caso de que consideren que no vale la pena. En todo caso, habría que realizar procesos que implique beneficios mayores tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.

Los costos y los beneficios son concebidos en términos de eficiencia y equidad. La eficiencia de cada forma de participación indirecta dependerá,

evidentemente, de muchos factores, entre ellos el método de selección de los representantes, la existencia de conductos adecuados para entablar contacto con quienes toman las decisiones, la falta de limitaciones estructurales a la participación y los tipos de cuestiones planteadas.²² De la misma manera, en la participación directa, cada agente mide sus costos y beneficios de participar o no.

BENEFICIOS .

Para los dirigentes nacionales.

- Aumentos a mediano y largo plazo de la eficiencia, a medida que las energías del pueblo se movilizan en servicio del desarrollo y los posibles errores en la planificación y ejecución de programas resultantes de factores sociales y culturales se reducen al mínimo.

- En la medida en que el acto de participación es también un proceso educativo, pues ayuda a formar miembros más activos y más sensibles de la sociedad, con lo que se superan las que se suelen denominar barreras psicológicas o culturales del desarrollo.

²¹ Citado por Mauricio Merino; 1995; op. cit. p. 32-33.

²² NU; op. cit. p. 7-8.

- Se elimina la posible resistencia de los ciudadanos a las decisiones.

Para administradores y planificadores nacionales.

- Facilita la reunión de información a los fines de la planificación y ayuda a eliminar errores en la elaboración y ejecución de programas o proyectos.

- Ayuda a brindar más información sobre las actuales pautas de comportamiento y las posibles reacciones ante las nuevas políticas.

- Ante alternativas específicas de los planificadores, la gente puede llegar a saber qué es necesario y posible para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, en lugar de ver el desarrollo exclusivamente en términos individuales. Además ayuda a incrementar la probabilidades que el plan se cumpla, siempre que, al determinar los objetivos del plan y asignar recursos se hayan tenido en cuenta las preferencias de los diferentes grupos sociales.

Para los administradores locales (de empresa y de gobierno).

- Aumento de la productividad debido a que:

a) los trabajadores, cuando se les brinda la oportunidad de hacerlo, pueden recurrir a su propia experiencia para encontrar técnicas más eficaces;

b) los trabajadores que toman parte en la decisión referentes a su trabajo suelen tener un mejor estado de ánimo;

c) la participación tiende a reducir la frustración y sus manifestaciones; como sabotaje y derroche deliberados;

d) se obtienen ventajas resolviendo conflictos sin recurrir a medidas hostiles como huelgas, paros y disminuciones de la producción.²³

e) mejoramiento de los niveles de información para la gestión y una reducción del conflicto negativo.

²³ Paul Blumberg, *Industrial Democracy: The Sociology of participation*/ cit. en Naciones Unidas; 1976; op. cit. p. 26

Para el ciudadano.

En el aspecto educativo, una mayor capacidad para dar mejor expresión a sus ideas, un sentido de disponer de recursos reales para enfrentar y resolver problemas y una mayor sensación de eficacia personal.

COSTOS

Para los dirigentes nacionales.

- Reducirá su capacidad para tomar decisiones unilaterales o de grupo, pues las decisiones operacionales se descentralizan y porque participará más la gente en la deliberación previa a una decisión de política.

- Se pueden agudizar los conflictos en la sociedad, debido a la posibilidad de que la percepción de los dirigentes difiera de la de los demás sectores de la población. Pues mientras un dirigente nacional enfoca los problemas como un todo nacional, los grupos e individuos los perciben según sus necesidades inmediatas.²⁴

- La participación puede obligar a tomar decisiones no tanto

²⁴ Este conflicto ocasionado por el incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones puede mejorar las perspectivas del desarrollo si produce una convergencia de intereses entre los dirigentes y la masa de la población.

sobre la base de criterios técnicos sino de acuerdo con los errores de información y los prejuicios de la masa de la población. Se corre también el riesgo de que la gente sea manipulada por persona o grupos que utilizan preconceptos y temores populares en lugar de actuar basándose en juicios racionales y fácticos.

- Potencial incremento de esfuerzos y recursos para informar a la población acerca de un problema y sus posibles soluciones.²⁵

Para los administradores y planificadores sociales.

- La elaboración de la información es más compleja porque habrá de tener en cuenta datos basados en preferencias sociales cualitativas y diferencias entre grupos, además de prever las consecuencias sociales de las diferentes soluciones posibles.

- La planificación se convierte en una actividad más política que técnica, por lo que los criterios técnicos empleados tendrán que armonizarse con las necesidades colectivas sentidas y las preferencias políticas de los beneficiarios del desarrollo.

²⁵ NU; 1975; op. cit. p. 12-20.

- Se incrementa el tiempo para tomar decisiones porque hay que celebrar consultas prolongadas antes de que puedan empezar las obras de un proyecto determinado.

Para los administradores locales (de empresa y de gobierno).

- Aumento del tiempo de la decisión ; y

- Pérdida relativa del poder personal.

Para el ciudadano.

- Sacrificar o limitar su intervención en otras actividades personales.

- Aceptación de mayores responsabilidades lo que les impide o limita culpar a las autoridades locales o a un gobierno lejano por los problemas que no se resuelven.

- La posibilidad de sobrellevar la responsabilidad de aceptar una decisión colectiva, incluso aunque no se haya elegido la solución que se prefería.

- La realización de un esfuerzo adicional para informarse sobre los problemas planteados.

La sociedad en general se beneficia por la posibilidad de distribuir más equitativamente los frutos del desarrollo a medida que las masa de la población pueden intervenir más en las decisiones referentes a la asignación de los productos materiales y no materiales del proceso de desarrollo. Además la cantidad de bienes y servicios por distribuir es mayor, gracias al aumento de la contribución de todos al desarrollo. Y el costo será el agudizamiento temporal de los conflictos en la sociedad, a medida que reaccionan los grupos cuya situación puede verse afectada; pero, en el largo plazo y de acuerdo a la correlación de fuerzas que se de, la situación se normalizará.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de las políticas públicas está orientado principalmente hacia la ciencia de las políticas de la democracia. Se habla de lo público, porque es por excelencia el campo donde deben realizarse las interacciones e interpelaciones en el que el ciudadano, en o individual o por medio de sus representantes, hacen política y hacen las políticas; es decir, definen normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. Constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos.²⁶ Son pues los contextos plurales y autónomos, complejos y con graves problemas sociales los que exigen que se gobierne por *políticas* y con *sentido político*.²⁷ Para Laswell las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del y en el* (*Knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil.²⁸

La propuesta es que mediante el análisis y diseño de las políticas públicas se abran diversas estrategias de acción que incorporen al gobierno y a la sociedad. El análisis de políticas puede ayudar a desestimar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado. En un pluralismo político que deviene en una pluralidad de políticas. Y a partir de ello la solución a muchos asuntos públicos ya no son aceptables mediante una planeación unilateral de la actividad, burocratización de programas o centralización de la gestión.²⁹

Aquí el

... estilo de gestión diferenciado, idiosincrático, se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos y autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se susancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.³⁰

En suma, al referirme a la participación ciudadana en las políticas públicas me estoy refiriendo a decisiones de gobierno que toman en cuenta la opinión e

²⁶ Aguilar Villanueva; El Estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa; México; p. 28.

²⁷ Aguilar; op. cit. p.30.

²⁸ Lasswell, Harold D. (1992). *La orientación hacia las políticas*. // En: Aguilar Villanueva; El Estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa; México, pp.79-103. (Publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, por D. Lerner Y H.D. Lasswell, pp 3-15. Stanford University Press, 1951). p. 105.

²⁹ Aguilar; El estudio... p. 33.

³⁰ *Ibidem*.

incorporan la participación de los ciudadanos; que a la vez, se convierten en actores corresponsables de los resultados, disminuyendo el solitario protagonismo gubernamental y aumentando el peso de los individuos y de las organizaciones; abriendo formas alternativas de gestión y diseño de políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente problemas colectivos.³¹

Por lo anterior no es posible enmarcar a las políticas públicas en una definición específica pues corre el riesgo de caer en un indeseable reduccionismo. Pues es tal el grado de complejidad y variedad de las mismas, que el hecho de hacerlo nos dará tal vez una visión deficiente e incompleta.

José Luis Méndez propone diferenciar las políticas públicas en cuatro niveles:

1) *Inacción Pública*.- situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consiente de no tomar acciones específicas.

2) *Decisión Pública*.- aquí el Estado reconoce el problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e inclusive una estrategia, pero decide no ir más allá, es decir, no tomar acciones específicas o de corte estratégico para solucionar un problema.

3) *Política Pública*.- es una situación en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semipública, sub-contratación, etc.).

4) *Resultados Públicos*.- se refiere a un estado social, económico y/o político que no solo se deriva de una inacción, decisión o política pública sino de una combinación de éstos y otros factores

La política pública implica pues que los programas de gobierno y la agenda pública ya no sean vistos como una exclusividad de organismos públicos (que en todo caso sería una *política gubernamental*) sino que se deben fundamentar en un diseño en el que se incorporen varios órganos y niveles al mismo tiempo. Políticas

³¹ Aguilar; El estudio... p. 36.

en las que la opinión de los ciudadanos cuenta y se cuenta.

La política es pues un comportamiento propositivo, planeado, no simplemente reactivo o casual. Es un conjunto de acciones en la que el ciudadano, como actor participante debe ser tomado en cuenta: a) en la identificación del *problema*, b) en la *construcción de alternativas*, c) *elección de la alternativa*, e) en la *evaluación de las restricciones y los posibles costos y restricciones*, f) en la *ejecución de la decisión tomada* y g) la *evaluación de los resultados*.

4. Restricciones para la participación.

Podemos decir que las restricciones son de diferente tipo, culturales, institucionales, etc. En Latinoamérica se identifican restricciones tales como:

— Una *segmentación* de las categorías sociales que impiden la formación de una acción de clase;

— Un *faccionalismo* manifestado en la desintegración de un movimiento o de una lucha social por rivalidades entre grupos y tendencias políticas y una subordinación de estas luchas a la estrategia de grupos políticos;

— Una *defensa del status* que mantiene una constante reproducción de las condiciones de privilegio y desigualdad y;

— Una fuerte *movilidad*, que impide la identificación del individuo con un grupo o categoría social, o un sentido de pertenencia a una comunidad o grupo primario.³²

Otros factores que bloquean o impiden una participación son:

- Una desigualdad en el acceso a la información y la capacidad para conceptualizar problemas.

- Existen suficientes evidencias de que participan más los que ocupan una posición privilegiada en la estructura socio-económica y los que disponen de suficientes recursos (financieros, de información y de capacidad de análisis) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos.

- Oposición de las clases y los grupos favorecidos con la situación vigente para compartir el control de las instituciones reguladoras, puesto que ese control es lo que ha permitido que se apropien de los resultados del

³² Touraine, Alain; *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*; PREALC. 1987

desarrollo en una proporción infinitamente superior a los "hasta ahora" excluidos, y frecuentemente a costa de éstos.³³

-Limitaciones endógenas en las organizaciones; pues las que se forman y mantienen con mayor facilidad suelen no ocuparse de los problemas que la gente percibe como de la mayor importancia para ella, en tanto que las organizaciones que tratan de resolver problemas críticos y que, por ello, exigen una participación más continua parecen resultar más difíciles de organizar y mantener. La gente se organiza con facilidad en torno a cuestiones de mejoramiento social o cultural que no amenazan la estabilidad de las condiciones socioeconómicas o culturales imperantes en el plano local.³⁴ Es decir, la organización se da más en torno a cuestiones que no afectan los espacios reales de poder en cuanto a la toma de decisiones y a la trascendencia de éstas.

5. Posicionamiento.

Sobre los ámbitos en que puede ser más efectiva una participación es necesario considerar:

a) Si los representantes, tanto del poder ejecutivo como del legislativo, son elegidos directamente por la población, si son nombrados por el gobierno central o mediante algún mecanismo mixto.

b) Conocer el grado de independencia entre los poderes, la capacidad del legislativo para intervenir en la administración local y, principalmente, su grado de dependencia en cuanto a recursos respecto del gobierno central.³⁵

El plano local.

La participación en el plano local es más significativa para el individuo puesto que las decisiones se pueden tomar en un ambiente donde la comunicación es fundamentalmente cara a cara, reuniones abiertas, consultas, participación en actividades colectivas de ejecución de programas y esfuerzos conjuntos para analizar y evaluar los progresos realizados. El esquema consiste en determinar cómo se puede estimular y organizar la participación directa de las masas en las comunidades y los grupos como condición previa para la participación indirecta en el plano nacional. La participación a nivel local, en el diagnóstico de la

³³ CEPAL; 1985; op. cit. p. 6-7.
³⁴ NU; 1976; op. cit. p. 43.

³⁵ CEPAL; 1985; op. cit. p. 21.

situación puede ofrecer, además, importantes informaciones acerca de cómo ubicar físicamente los sistemas de soporte para el desarrollo, cómo financiarlos y las necesidades y disponibilidades de recursos humanos para administrarlos.

El plano nacional.

Las modalidades de participación a nivel nacional han estado fuertemente vinculadas con dos tipos de iniciativas: desarrollo de sistemas de planificación y conducción de la política económica, vinculadas a su vez a la denominada "concertación social".³⁶

Si bien es cierto que la participación en el plano nacional depende tanto de la disposición de los dirigentes nacionales para apoyar y fomentar la participación en todos los planos y de la existencia de instituciones apropiadas para encauzar la corriente de participación efectiva hacia el plano nacional; depende en mucho también del grado de movilización y organización de los individuos en la defensa de sus intereses.

Aunque sí es determinante la oposición de los dirigentes a compartir el proceso de adopción

de decisiones en el plano nacional, pues comúnmente suelen impedir la participación popular a través de restricciones a los derechos de los ciudadanos o, en última instancia, mediante el uso de instrumentos represivos o en caso de que existan instituciones que permitan la participación popular, los dirigentes nacionales pueden dejar que dichas instituciones se atrofien por el simple recurso de hacer caso omiso de ellas.

La participación en la adopción de decisiones en el plano nacional es más importante para la sociedad; pero aquí la participación no puede mantenerse con facilidad porque los problemas tratados en este plano son más bien abstractos y están alejados de la experiencia cotidiana y porque las percepciones sobre su importancia varían a lo largo del tiempo. Además de que resulta difícil determinar cuál es el impacto de las acciones de los particulares, o incluso de los grupos, sobre el proceso de adopción de decisiones en el plano nacional.

³⁶ Cunill, 1991; op. cit. p. 70.

**C. PROBLEMAS DE ACCIÓN
COLECTIVA Y MOVIMIENTOS
SOCIALES.**

El simple hecho de que una población tenga intereses comunes no garantiza que los intereses individuales puedan sumarse unos a otros sin más.

Mientras que por un lado se establece que la tragedia de la acción colectiva se encuentra en el resultado de la suma de los agregados (es decir, en resultados de suma cero o de suma positiva); por el otro se encuentra no tanto en que la *suma* de las racionalidades individuales, que persiguen intereses comunes conduzca a resultados subóptimos desde el punto de vista colectivo, sino en *la posibilidad de que esta suma pueda llevarse a cabo.*

La participación -mencioné anteriormente- debe ser resultado de un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades e inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas.

Aunado al entramado político e institucional, el entorno familiar y, en

general el medio en el que se desenvuelven los ciudadanos; ¿cuáles son las motivaciones externas que los empujan o desalientan a formar parte en una acción colectiva?

Presento algunas de las líneas teóricas predominantes que pretenden abordar dicho problema; ocupándose también del hombre despreocupado, indiferente, que se desentiende de todo, como el principal obstáculo a la cooperación y a la participación.

1. Acción colectiva de "clase."

Para Carlos Marx, la acción colectiva es natural. Basado en su teoría de los intereses de clase; los intereses individuales se presentan ya agregados desde el principio. Con la obtención de la conciencia de clase, la acción es vista como una necesidad, no sujeta a teoría explícita alguna.

Al margen de los intereses encontrados entre los miembros de una clase, éstas nunca se encontraron en una situación pre-social; eran una clase en sí. Por lo tanto, basta con la adquisición de conciencia para que, en tanto que *clase para sí*, se pase a la acción para sí.

Marx parte de un interés colectivo, más que de las condiciones de posibilidad para la agregación de intereses individuales.

2. Acción colectiva y bienes públicos.

Contrario a Marx, Olson concibe la acción colectiva como la consecuencia de la agregación de intereses individuales.

La teoría olsoniana no es propiamente una teoría general de la acción colectiva, sino que, en específico, se encamina a la acción colectiva para la consecución de bienes públicos.

Afirma que, al asumir que los individuos se comportan racionalmente, éstos buscarán siempre la maximización de su utilidad lo que, paradójicamente (ya que para cada uno de ellos es más racional no colaborar), les impedirá la generación de bienes públicos que necesitan.¹

Basado en la teoría económica, el individuo representativo o medio, al realizar transacciones, elegirá más en vez de menos. Sin embargo; ¿cómo resolver los problemas de Bienes Públicos² en los que existen incentivos para desentenderse de su provisión, surgiendo así los llamados *free raiders*? Cómo resolver los problemas de acción colectiva en los que, ante la necesidad de un bien colectivo, los individuos se asocian en determinada organización en la

¹ El clásico ejemplo es el "dilema del prisionero" en el que, aunque de existir cooperación ambos jugadores salen ganando, los jugadores no tienen los incentivos para cooperar por lo que optan por la defección.

² es decir, "...un bien cualquiera tal que, si una persona X_i , que forma parte de un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo".

cual, todos salen beneficiados, pero cada uno se beneficiará más si se abstiene de cooperar en tal organización?³

Al hablar sobre la posibilidad de la suma o del signo de su resultado, afirma que el signo de la suma contradice la naturaleza de los sumandos siempre que el problema se plantea en el marco de grandes grupos: aunque todos los grupos tengan el mismo interés, la acción colectiva orientada hacia la persecución de éste no tendrá lugar si cada uno de los individuos que forman el grupo actúa racionalmente.

Para Olson, es el establecimiento de incentivos o desincentivos el mecanismo político por excelencia para la agregación de intereses homogéneos, sólo es así como la suma de las racionalidades individuales arrojará resultados satisfactorios para el conjunto.

Aunque -afirma-, no es cierto que la idea de que los grupos actuarán por su propio interés se derive lógicamente de la premisa del comportamiento racional y egoísta.

"En realidad, a menos de que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su interés común, las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr

³ Manteniéndose al margen de los modelos históricos de participación colectiva tales como los guerreros; el éxito de las religiones o la solidaridad comercial. (Olson, Mancur; *La lógica de la acción colectiva*. ed. Trillas 1989).

sus intereses comunes o de grupo".⁴

En cuanto a la cantidad óptima de un bien colectivo, Olson afirma que estará dada cuando el beneficio para el grupo esté aumentando en igual proporción que el costo del bien colectivo, o sea, cuando $dVg/dT=dC/dT$.⁵

En suma; los grupos pequeños no necesitan de coacción o de incentivos para proveerse de bienes colectivos, aparte de los bienes mismos, ya que algunos de los miembros encontrarán que su beneficio personal, al tener el bien colectivo, excede al costo total de

⁴ Olson; op. cit. p. 12.

⁵ Puesto que cada persona del grupo tendría un incentivo para proporcionar más del bien colectivo hasta que $F_i(dVg/dT=dC/dT)$, y puesto que $F_i=1$, parecería a primera vista que la suma de lo que los miembros individuales aportarían actuando independientemente alcanzaría el óptimo del grupo. Parecería también que cada miembro del grupo soportaría entonces una fracción, F_i , de la carga o costo total, de manera que la carga de proporcionar el bien público sería compartida en forma "correcta" en el sentido de que el costo será compartido en igual proporción que los beneficios (Vg = Beneficio del grupo; C= Costo y T= precio). Para Olson éstos supuestos son falsos, puesto que la provisión del bien colectivo será notablemente subóptima y la distribución de la carga será altamente arbitraria, debido a que la cantidad del bien colectivo que la persona obtiene para sí misma les tocará también automáticamente a las demás.

Por lo anterior, ningún miembro del grupo tendrá incentivos para proporcionar una parte cualquiera del bien colectivo una vez que esté disponible la cantidad que sería comprada por el miembro del grupo que tenga la F_i más grande. Lo que sugiere que los grandes grupos tienen la tendencia a no procurarse ningún bien colectivo y en los grupos pequeños, la provisión de bienes colectivos será subóptima, la cual será más grave mientras más pequeña sea la F_i de la persona "mayor" del grupo. "Puesto que mientras más grande sea el número de miembros del grupo, siendo todo lo demás igual, más pequeña será la F_i , mientras más personas sean más grave será la subóptimalidad". Llegando a la conclusión de que los grupos con un número de miembros actuarán por lo general con menos eficiencia que los menos numerosos.

También es importante no solamente considerar el tamaño del grupo, ya que la F_i de cualquiera de los miembros no está solamente en función de cuantos son sino también del tamaño (S_i) del miembro individual, es decir, de la medida en que saldrá beneficiado por un nivel dado de provisión del bien colectivo.

proporcionar alguna cantidad de ese bien. Hay miembros que, si se suministra el bien colectivo, estarán en mejor situación, aunque tuvieran que pagar todo el costo, de como estarían si no se proporcionara".⁶

Sólo arreglos institucionales serán capaces de ofrecer a los miembros individuales incentivos para adquirir las cantidades del bien colectivo que sumadas darían la cantidad que el grupo en conjunto requiere. La subóptimalidad es explicada por la naturaleza misma de los bienes colectivos puesto que son indivisibles y cada miembro individual obtiene sólo una parte del beneficio obtenido de cualquier desembolso que haga para obtener más del bien colectivo, además, el individuo dejará de comprar ese bien antes de que haya logrado la cantidad de que es óptima para el grupo en conjunto.

Las cantidades del bien colectivo que un miembro del grupo recibe de otros miembros sin costo alguno reducirán más aún su incentivo para proporcionar más de ese bien a su propia costa. Por lo tanto, mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima de un bien colectivo.

Con éste planteamiento Olson se convierte en un representante de la solución institucional como mecanismo de acción. En su visión utilitarista realiza una taxonomía de los grupos considerando que los tres factores que impiden que los grandes

grupos favorezcan sus propios intereses son:

➤ Mientras más grande sea el grupo más pequeña será la fracción del beneficio total que una persona que trabaja por el interés del grupo recibe, menos adecuada será la recompensas por cualquier acción orientada hacia el grupo, y más lejos estará éste de obtener una provisión óptima del bien colectivo, aunque ha de obtener alguna.

➤ Mientras más grande sea el grupo más pequeña será la parte del beneficio total recibido por una persona o por cualquier subgrupo pequeño (absolutamente) de miembros, menos probable será que cualquier subgrupo, y mucho menos una persona se beneficie con el bien colectivo lo suficiente para soportar la carga de proporcionar aunque sea una pequeña cantidad del mismo. Mientras más grande sea el grupo menos probable será una acción oligopolista que pudiera ayudar a obtener el bien.

➤ Mientras más grande sea el número de miembros del grupo, más altos serán los costos de organización y más alto será por lo tanto el obstáculo que habrá que salvar para que pueda obtenerse el bien colectivo. Por esas razones, mientras más grande sea el grupo más lejos estará de obtener una provisión óptima de un bien colectivo, y normalmente los grupos muy grandes no obtendrán, en ausencia de coacción u otros incentivos, aunque sea cantidades mínimas de ese bien.

⁶ Olson; 1989; op. cit. p. 44.

Olson afirma que los grandes grupos o "latentes".⁷ no tienen incentivos para actuar en busca de un bien colectivo, porque, por valioso que pueda ser ese bien para la colectividad, no le ofrece a la persona incentivo alguno para pagar cuotas a una organización que trabaja por los intereses del grupo latente, o para soportar en cualquier otra forma algunos de los costos de la acción colectiva necesaria.⁸

Los incentivos selectivos pueden ser *negativos* o *positivos*, es decir, incentivos que coaccionen sancionando a quienes no pagan su parte asignada de los costos de la acción del grupo, o bien incentivos positivos a manera de estímulos ofrecidos a quienes actúan en favor del interés grupal⁹

Los incentivos se definen como mayores en valor, en términos de las preferencias de cada persona, que la parte que le toca a cada una del costo del bien colectivo. Las sanciones y los estímulos de menor valor no serán suficientes para movilizar a un grupo latente.

Aunque exista un consenso

⁷ "Latentes" porque poseen una fuerza o capacidad latente para la acción; pero esa fuerza potencial sólo se puede aprovechar o movilizar con ayuda de "incentivos selectivos" (Olson; 1989; op. cit. p. 61).

⁸ Olson; op. cit. p. 60.
⁹ Se define a la coacción como un castigo que deja a una persona sobre una curva de indiferencia más baja que aquella en que se habría encontrado si hubiera pagado su parte asignada del costo del bien colectivo y no hubiera sido coaccionada. Un estímulo positivo es definido como una recompensa que coloca a la persona que paga su parte asignada del costo del bien colectivo y recibe la recompensa, sobre una curva de indiferencia más alta que aquella en que se habría encontrado si no hubiera pagado nada del costo del bien colectivo y hubiera perdido la recompensa.

sobre la forma de conducirse para la consecución de la acción colectiva, sin embargo, en los grupos latentes no habrá organización para lograr metas mediante la acción racional voluntaria de los integrantes del grupo, aunque exista un consenso perfecto.

El prestigio y la reputación social juegan un papel determinante de cohesión en distintos grupos, sin embargo; la presión social y los incentivos sociales sólo funcionan en los grupos pequeños, en los que sus miembros tienen contacto cara a cara.

Para Olson, los incentivos que son funcionales dentro de los grupos pequeños sólo serán funcionales en los grupos grandes si y solo si, estos grupos grandes son federaciones de grupos pequeños.

Otra forma de cohesión de los grupos latentes es a través de los medios de comunicación masiva mediante bombardeos sobre la conveniencia de satisfacer intereses comunes.¹⁰

Otro de los alegatos se da sobre la filantropía y la voluntad desinteresada de muchos individuos que se "sacrifican" para que las sociedades se vean beneficiadas, pero, si el miembro de un grupo grande pasará por alto sus propios intereses, de todos modos no contribuiría racionalmente a la

¹⁰ Sin embargo este tipo de presión es débil e insuficiente (debido a la carencia de recursos para financiar el proyecto) para coordinar los esfuerzos encaminados para lograr la satisfacción de un interés común.

obtención de un bien colectivo, puesto que su propia contribución no sería perceptible. "El comportamiento desinteresado que no produce efectos perceptibles no se considera a veces digno siquiera de elogio."¹¹

Olson concluye que lo que caracteriza a los grandes grupos económicos que cuentan con organizaciones importantes de presión es que esos grupos se organizan también para otro fin. De ahí que elabora su Teoría de "producto secundario" y de "interés especial", exclusivamente para los grupos grandes o latentes, donde el éxito de los grandes grupos de presión se ha debido a que éstos implementan "incentivos selectivos", y su capacidad de "movilización" se debe a que tienen

1) autoridad y capacidad para ser coercitivas, o que

2) tienen una gran fuente de estímulos positivos que pueden ofrecerles a los miembros de un grupo latente.¹²

Por tanto, toda organización que no ofrezca recompensas o incentivos individuales sus objetivos potenciales se verán truncados e incompletos. "Sólo una organización que también venda productos privados o no colectivos, o que proporcione beneficios sociales o recreativos a los miembros individuales tendrá una fuente de esos estímulos positivos. Sólo una

organización como esa podría hacer una oferta conjunta o "venta condicionada" de un bien colectivo y uno no colectivo capaz de estimular a una persona racional que forma parte de un grupo grande para que pague una parte del costo de obtención del bien colectivo."¹³

3. Teoría de la elección racional.

La herramienta principal de la teoría de la elección racional es la teoría de juegos la cual establece las características del jugador, el cual es concebido como:

> la unidad básica de decisión;

> un sujeto con un conjunto de recursos disponibles;

> alguien que posee un abanico de acciones alternativas;

> un sujeto dotado de un sistema intrínseco de preferencias y utilidades en relación con los resultados posibles; y

> es igualmente racional a todos los demás jugadores.¹⁴

En la elección racional se asume que el individuo es el mejor juez de sus propios intereses y que todas sus acciones están encaminadas hacia la maximización de su utilidad. Los objetivos de la acción son, por tanto, aleatorios, y las preferencias dadas se retroceden desde la acción. Son las decisiones

¹¹ Olson; op. cit. p. 74.

¹² Olson; op. cit. p. 148.

¹³ Olson; op. cit. p. 148-149.

¹⁴ en Moscoso, 1992; p. 126.

las que descubren las preferencias: si un individuo decide p en lugar de q , es porque *prefiere p a q* . Más en general, se tiende a asumir que:

- Hay un conjunto de agentes cuyos deseos están dados;
- Cada agente tiene un conjunto de alternativas de acción;
- Las preferencias de los sujetos están dadas;
- Las preferencias son ordinales e incommensurables;
- las preferencias son racionales (por ejemplo, deben ser transitivas: si p es preferido a d y d es preferido a q , entonces p debe preferirse a q);
- El sujeto es un maximizador de su función de utilidad; y
- Los fines y los valores están dados.¹⁵

Sin embargo, "el autointerés racional de los individuos puede llevarlos a conducirse de maneras que son colectivamente desastrosas."¹⁶ Por lo tanto, para salvar esa situación las personas ceden su poder a un Estado o bien, mediante la cooperación valiéndose de medios descentralizados y no coercitivos.

Los individuos son los responsables finales de la determinación de la acción de grupos

y de la acción privada. Una participación que se encuentra condicionada a la información disponible (y de la capacidad que se tiene para comprender los problemas a discutir) y también de la voluntad del individuo para participar.

Para Crozier, la participación para el subordinado sólo tiene sentido si le es pagada en dinero; en poder o en oportunidades futuras; así, quien piense que la participación de los subordinados merece una buena inversión, deberá estar dispuesto a pagar un precio acorde con las ganancias posibles. "... pero si se piensa que los subordinados tienen poco que ofrecer y que no es necesario hacerlos participar, salvo para complacerlos o porque es la moda, o se cree que esto elevará la moral, entonces no vale la pena intentarlo, ya que se puede tener la certeza de fracasar."¹⁷

Por tanto, el principio decisivo de la participación no está en la comunicación (simple información), ni tampoco en el diálogo referente a los grandes objetivos y los pequeños medios sino en la negociación (y con ella el enfrentamiento), generador de compromisos sobre los elementos más prácticos de la vida cotidiana.¹⁸

4. Enfoque de internalización de normas.

El enfoque de la *internalización de normas* tiene como efecto que la acción individual se vuelva consistente con los intereses

¹⁵ Moscoso; op. cit. p. 128.

¹⁶ Elster, Jon; *El cemento de la sociedad*; ed. Gedisa 1989; p. 31.

¹⁷ Crozier; 1970; op. cit. p. 74.

¹⁸ Crozier; *Ibidem*.

colectivos. En su concepción individualista de la acción, las normas no son en principio un problema: quedan vistas como resultados de acciones individuales pasadas, a la vez que como constricciones a las acciones individuales venideras.

Desde el punto de vista de una concepción individualista de la acción, una acción llevada a cabo debido a la presencia de normas interiorizadas no solo no plantea ningún problema sino que resulta indistinguible de otro tipo de acción cualquiera: dado que cualquier acción es comprensible en términos de preferencias individuales, una acción llevada a cabo de acuerdo con una norma resulta explicable simplemente por la preferencia del agente por la norma en cuestión.

Más que a mecanismos de sanción, como recurre Olson, los normativistas acuden a la solidaridad, entendiéndola como una *interiorización de normas*. El orden es explicado *en la medida en que los miembros se identifiquen con las normas del grupo, adoptándolas individualmente y sin necesidad de sanción. En suma, la acción social es generada a través de normas y valores compartidos.*¹⁹

En su versión "sobresocializada", para los normativistas, las motivaciones irracionales acaban siendo la única salida.

5. Teoría de las estructuras de oportunidad política.

El binomio oportunidad/amenaza implica abandonar la idea de un grupo de individuos tomando decisiones dentro de un predefinido campo de fuerzas que limita sus posibilidades, y sugiere la existencia de dos o más grupos de individuos tomando decisiones mientras se limitan recíprocamente.

6. El Nuevo Institucionalismo

Para los novoinstitucionalistas el individuo se encuentra sujeto a diferentes condicionantes. La acción individual está sujeta a instituciones, esto es, reglas que están dadas por adelantado y dentro de las cuales está orientada su acción.

Se concibe a la democracia política no solamente como dependiente de las condiciones económicas y sociales; sino también del diseño de las instituciones políticas. Dichas instituciones se convierten en escenarios donde se realizan tanto la lucha de las fuerzas sociales como los procedimientos estandarizados y las estructuras que definen y defienden intereses.

Es importante subrayar que dichas instituciones afectan la distribución de los recursos, que a su vez, afectan el poder de los actores políticos y como consecuencia a las mismas instituciones.

¹⁹ Así es como la concibe Talcott Parsons en *The Structure of Social Action*, Nueva York: Free Press, 1949.

7. La evolución de la cooperación.

Esta teoría sugiere que la cooperación entre individuos egoístas y racionales se da a partir de las siguientes consideraciones:

- 1) se contempla la posibilidad de comunicación entre los jugadores;
- 2) la venganza o la cooperación condicional. Lo que permite la cooperación entre los jugadores y evita que se produzca un resultado subóptimo.

Dado que un Dilema del prisionero el jugador tiene incentivos para no cooperar a corto plazo; la estrategia ofrecida -que a la larga puede ofrecer mejores resultados si se logra establecer con el otro una norma de cooperación mutua- es la de Tif-for-tat bajo los siguientes principios:

- a) No ser envidioso.
- b) No ser el primero en no cooperar.
- c) Devolver tanto la cooperación como la defección.
- d) No ser demasiado listo. (Axelrod; 1984; p. 109-121)

Tif-for-tat es una estrategia escrupulosa (nunca es la primera en defraudar); indulgente (olvida los fraudes tras volver el golpe); clara (su conducta es fácilmente identificable por las estrategias oponentes).

De esta manera la cooperación

es una respuesta necesaria pero ya no solamente en función de una utilidad, sino también en función de su situación en el flujo de un proceso histórico.

Lo que es mejor aún es que las características de esta estrategia la hacen propicia para la creación y sostenimiento del ambiente en el que proliferen puedan ser reconocidos como tales por los sujetos.²⁰

Así, la agregación también es posible a través de un proceso de formación de identidades colectivas, que es el que establece a su vez, los límites del sistema. Aquí la representación no es vista sólo como un mecanismo de selección de personal político por la vía competitiva ni sólo como un mecanismo de superación de las fracturas sociales; es decir como un mecanismo de resolución o institucionalización del conflicto que transformaría el conflicto social en conflicto político. Hay que asumir que los grupos y los intereses preceden a la situación observada.

²⁰ Moscoso, op. cit. p. 104.

II. MARCO HISTÓRICO.

A) Un cuadro general.

En nuestro país, la presencia de los ciudadanos se ha visto limitada a un proceso de elecciones en los que se designa a los representantes los cuales son los encargados de "vigilar" los intereses de los ciudadanos, sometiéndose de esa manera a la libre competencia de los intereses particulares y de grupos de poder. Si bien el movimiento revolucionario de 1910 trajo consigo una transformación en las anquilosadas relaciones laborales y sociales del régimen porfirista. No pudo crear una mentalidad diferente en la sociedad, una mentalidad de lucha por sus derechos, de progreso, de trabajo, de justicia, esto es, una mentalidad que persiguiera como fin último el bienestar de la mayoría de la población y que creara las condiciones para el desarrollo integral de la sociedad.

Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario inicia la época del Estado burocrático autoritario, en el que se privilegian las élites empresariales, tanto extranjeras como nacionales y se

implanta un gobierno corporativista¹ y clientelista. Las políticas públicas son establecidas por la llamada "familia revolucionaria" y la ideología dominante es definida de acuerdo al presidente en turno y acorde a las coyunturas históricas internacionales.²

A partir del estallamiento de la crisis en 1982, México se ve forzado a abandonar su modelo de crecimiento "mercadointernista" caracterizado principalmente por el "populismo": un gobierno apoyado en los sectores de empresarios y trabajadores vinculados a la industrialización y en la clases medias beneficiadas, especialmente los funcionarios y profesionales que dependen del Estado. Este hecho revela que

"...el Estado no era demasiado fuerte, sino que había llegado a ser demasiado grande (para sus posibilidades financieras reales) precisamente porque era demasiado débil, porque carecía de la autonomía precisa, respecto a los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista, sino seguidista: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores sociales surgido de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico."

El sistema autoritario mexicano⁴, caracterizado porque son

¹ Schmitter define al corporativismo como un "diálogo sistemático entre grupos de interés tanto públicos como privados... (con) el objetivo de moderar y mediar en los conflictos que surgen entre las necesidades, las aspiraciones y las reclamaciones de los diversos grupos de interés en competencia" (Schmitter, P. C. *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 340)

² Villegas; op. cit. 1993.

³ Paramio, Ludolfo; *América latina en los noventa* // En Nexos No. 168, diciembre 1991; p. IV.

⁴ Segovia afirma que el Estado es autoritario porque la sociedad mexicana es autoritaria, y la sociedad es autoritaria porque el Estado también lo es. Una de estas características es que en cualquier ámbito de la vida cotidiana, el poder se intenta concentrar en unas cuantas personas. (Rafael Segovia; 1991).

pocos los individuos que tienen acceso al proceso de toma de decisiones⁵ ha pospuesto la democracia en aras de la estabilidad social en el pasado y de la estabilidad económica en el presente. La cultura de la democracia y de la participación ciudadana no ha sido fomentada ni permitida; por el contrario ha sido limitada a una élite que hace de la política su principal actividad (políticos, líderes sindicales, periodistas, científicos políticos).⁶

La década de los 80's marca un parteaguas en la historia de México pues confluyen:

1) una crisis económica cuyas manifestaciones son principalmente: contracción de la actividad económica, inflación de 3 dígitos, elevada deuda externa, caída de los precios internacionales del petróleo, crisis agrícola, ineficiencia industrial, déficit fiscal, déficit en la balanza de pagos, inequitativa distribución del ingreso, etc.

Ante ello; Miguel de la Madrid sustituye el modelo de Industrialización de Sustitución de Importaciones y del Estado de bienestar, implementando un proyecto de corte neoliberal caracterizado principalmente por:

a) Reducción del déficit público mediante recortes presupuestales, elevación de tarifas

⁵ Al Camp; 1995; op. cit. p.56

⁶ Son estas ventajas de la democracia imperfecta- dice Sartori- esto es, representativa, formal y política, pues transfiere las exigencias de ciudadanos perfectamente informados y perpetuamente interesados en la política, a las élites políticas; esto es, a los partidos y sus miembros.

del sector público , aumento de impuestos indirectos.

b) Disminución del déficit externo vía devaluaciones del tipo de cambio nominal y real.

c) Reducción de la inflación a través del control de salarios y una disminución de la demanda interna.

Además se renegocia la deuda externa y se intenta recuperar la confianza de los empresarios nacionales e internacionales deteriorada en los regímenes anteriores.

2) Una crisis política reflejada por la escisión de personalidades políticas importantes al interior del Partido Revolucionario Institucional, que encabezaron el Frente Democrático Nacional y que, a la postre, se convierten en el Partido de la Revolución democrática; en el triunfo de partidos de oposición principalmente del PAN y del PRD en municipios, diputaciones, senadurías y gubernaturas; crisis política que se ve agudizada hasta el fin del sexenio salinista con los asesinatos del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del mismo partido Francisco Ruiz Massieu.

En esta década también se realiza una reforma electoral en la que se eleva el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, reduciendo la importancia de los diputados de mayoría y aumentando la presencia de la oposición; aunque también se

establece la "cláusula de gobernabilidad" en la que se asegura la mayoría para el partido que gane el mayor número de escaños de mayoría relativa en la Cámara de Diputados; esto es, mediante el sistema de representación proporcional, se le asignarán escaños suficientes para obtener la mayoría absoluta en la cámara baja.

Las políticas salinistas respondieron a las mismas tendencias que han explicado los cambios políticos del país, desde la independencia; se apoyan en el binomio presidencia-partido consolidado después de la Revolución Mexicana; y obedecen a la misma necesidad de ajustar las estructuras económicas del país a circunstancias cambiantes, se presentan a la comunidad política del país como una rectificación ejecutiva a los errores del pasado inmediato y se sostienen en la búsqueda de una nueva eficacia y efectividad, para responder a las demandas acumuladas de la sociedad mexicana.⁷

Además de la continuación del proyecto económico implantado por Miguel de la Madrid, en el salinismo se fortalece el presidencialismo a través de un liderazgo enérgico combinando la afirmación de su autoridad sobre los intereses burocráticos (aprehensión del líder petrolero "la Quina"), un manejo inteligente de su discurso político (como el manejo de PRONASOL) y de su imagen (que lo

⁷ Merino Huerta, Mauricio; *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*; FCE; México, 1993; p. 59-60.

hizo un firme candidato a la Organización Mundial de Comercio), con el diseño de una estrategia económica ambiciosa y medidas para combatir la arbitrariedad de la fuerza pública (verbigracia la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos). La propaganda política se convierte en la principal herramienta para el gobierno salinista para recuperar el consenso y legitimidad que le fueron negados en las elecciones de 1988.

En suma, la característica de los sistemas de gobierno mexicanos es que en cada sexenio lo único que cambia es la orientación del desarrollo que cada presidente o grupo político establece; cambiando las estructuras administrativas del gobierno, pero no sus bases de sustentación política. Y cada gobierno ha restaurado las tres tendencias que han acompañado el desarrollo político del país a lo largo de su historia: la definición de los grandes proyectos por una minoría calificada (y excluyente), la centralización del poder y las distancias entre las formas legales y las prácticas reales.⁸

Es en la misma década de los ochenta cuando surgen fuertes movilizaciones sociales tales como las protestas de resistencia civil de los panistas ante el fraude electoral en Chihuahua; la organización de la ciudadanía con el sismo de 1985 en la Ciudad de México; el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1986-87 por la defensa

de espacios educativos; las movilizaciones del Movimiento Urbano Popular y una serie de organizaciones feministas (por la legalización del aborto, contra la violencia contra las mujeres, etc.), homosexuales (contra la intolerancia moral y sexual, contra la represión política), ecologistas y una serie de huelgas y protestas obreras (Ford, Cervecería Modelo, etc.) y magisteriales. Pero sobre todo las grandes manifestaciones y protestas de los partidos de oposición ante lo que decían había sido un fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988.

A fines de 1987 se realiza lo que inicialmente se denominó Pacto de Solidaridad Económica rebautizado posteriormente con el nombre de Programa Nacional de Solidaridad. Mediante este pacto entre los diferentes sectores productivos, el gobierno de Carlos Salinas pretende enfrentar el problema de la pobreza (con claros tintes políticos) y reducir en forma gradual y concertada el aumento en los precios que, aunque disminuyó el nivel inflacionario impidieron una recuperación de los salarios reales de los trabajadores.⁹

En cuanto se refiere al carácter administrativo el D.F., a pesar de ser el eje cardinal de la nación, en muchos sentidos carece de un modelo económico; y la planeación que se encuentra en el

⁹ La inflación que en 1987 era de 159.1% pasó a ser del 30% en 1990; por otro lado, mientras que entre 1982 y 1986 el salario real mínimo disminuyó en alrededor del 30%; entre 1982 y 1989 la caída del salario mínimo real fue de poco más del 50%, alcanzando un 60% respecto de 1976.

⁸ Merino; op. cit. p. 59.

Sistema Nacional de Planeación es un tanto difusa. Se carecen de esquemas que brinden espacios adecuados para que el sentir de los ciudadanos sea incorporado. Son la verticalidad y el autoritarismo las fuentes más importantes de decisión en las cuestiones relativas al desarrollo socio-espacial.¹⁰ En la Ciudad de México se ha favorecido la estrategia de ignorar a los movimientos populares que intentan reivindicar sus derechos. Además de que el carácter gigantesco de las delegaciones con relación al tamaño de la población y a la magnitud de los problemas que deben enfrentar impide que la gestión sea más difícil y la distancia entre administrados y administradores sea abismal.¹¹

El proceso de toma de decisiones en México en general (y que se reproduce en todos los demás niveles de gobierno) se describe de la siguiente manera:

Una vez que el presidente de México y sus asesores se ponen de acuerdo sobre la prudencia de tomar la decisión, el Presidente se adhiere públicamente a ella por medio de un anuncio formal o de una propuesta legislativa respaldada por el ejecutivo, o ambas cosas. Todas las decisiones importantes son iniciadas formalmente por el presidente, y el congreso exige y recibe todo el

crédito por la decisión, aunque la idea no haya sido suya originalmente. Debido a la naturaleza patrimonial de los ordenamientos de personal, todos los individuos que participan en el proceso de tomas de decisiones supuestamente lo hacen por voluntad del presidente y como subordinados suyos. A cambio del poder delegado que reciben, ellos atribuyen todo el mérito de sus realizaciones a su líder patrimonial, el presidente.¹²

B) Un cuadro particular.

Las características y la naturaleza del D.F. como entidad de la Federación y de la Ciudad de México como capital de la República están estrechamente relacionadas.

Desde los tiempos prehispánicos la Ciudad de México fue el centro político y económico más importante del país y durante la colonia se convierte en la capital de la Nueva España adquiriendo una dimensión política, económica y cultural predominante. Con el propósito de dotar a los poderes federales del espacio indispensable para establecer sus oficinas y el personal y evitar que se creara un espacio de soberanía contrapuesto a la soberanía de los Estados miembros de la Unión; es en la Constitución de 1824 -con la adopción del sistema federal-, en el artículo 50, fracción XXVIII como se crea formalmente el D.F. y mediante decreto, el 18 de noviembre del mismo año se establecen las bases de su organización. Estaría

¹⁰ La mayor parte de la legislación importante es iniciada y llevada hasta su aprobación por el Presidente de la República, remitiendo al poder Ejecutivo como un legitimador de dicha legislación. (Al Camp; 1995; op. cit. p. 171-182.

¹¹ Hiernaux Nicolás, Daniel (1988). *Planificación y gestión del caso de la Ciudad de México// En Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*; Alfonso Iracheta y Alberto Villar (coordinadores); ed. Plaza y Valdés; 1988; p.70-71.

¹² Susan K. Purcell, *The Mexican profit-sharing decision*.

comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el D.F. seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables. Se pretendía con esto establecer un centro de gravedad alrededor del cual girara una sociedad hasta ese entonces dispersa y la búsqueda de una nación.

Desde la constitución de 1824 se sientan las bases políticas del DF, desde entonces se discute cómo establecer la compatibilidad entre la presencia de los poderes nacionales y los derechos políticos locales. En 1826 se establece la figura de un gobernador designado manteniendo las municipalidades.

Con las repúblicas centralistas de 1836 y 1843 el Distrito es suprimido. Restableciéndose el federalismo con el Acta de Reformas de 1847, suprimiéndose nuevamente en el régimen de Santa Anna denominando al D.F. como "Distrito de la Ciudad de México". La representación política de los capitalinos es casi invariable desde que en 1928 desaparecen los ayuntamientos en el D.F. El 28 de Agosto de ese año se reforma el artículo 73 constitucional en su fracción VI quedando de la siguiente manera:

1º. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley.

A partir de entonces se denominó Departamento del Distrito Federal, estando a cargo no de un "gobernador" sino de un "jefe", designado o removido por el Presidente.

Al eliminar los municipios, la participación política es acotada, pues ya no se podía elegir al gobernante sino solamente a Diputados (federales), Senadores y Presidente de la República.¹³

Muchos han sido los problemas que han aquejado a los capitalinos pero los principales son los concernientes a su organización política y administrativa; la coexistencia de los órganos de gobierno (el federal y el local); *la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno* y la atención de los servicios públicos.

Los sucesos mencionados en la década de los ochenta y ante la contradicción de que gobierne al Distrito Federal un miembro de un partido que no tuvo la mayoría en las elecciones; los partidos políticos y otras organizaciones cuestionan el sistema de elección del gobernador de la ciudad de México y en general el sistema de representación de los ciudadanos.

¹³ Aunado el hecho de eliminar una institución definida como una comunidad política de ciudadanos que practica el autogobierno. (Américo Córdova *La municipalización...* p. 25)

Alianza Cívica, Organización no Gubernamental (conformada por más de 300 organizaciones cívicas nacionales) participa en el debate realizando un plebiscito (no reconocido por la legislación) donde se pregunta a la ciudadanía:

1.- ¿ Está usted de acuerdo conque los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto?

2.- ¿ Está usted de acuerdo conque el DF cuente con un Poder Legislativo propio?

3.- ¿Está usted de acuerdo conque el DF se convierta en un estado de la federación?

En dicha consulta participaron 328 mil ciudadanos (5.8% del padrón electoral del DF.

Los resultados fueron: 85% se pronunció en favor de la elección directa, 84% por un Congreso Local y 66.5 en favor del Estado.¹⁴

El 21 de abril de 1992 se acuerda establecer las mesas para la reforma política del DF, gobierno y partidos, en conjunción con la Asamblea de Representantes integran la Mesa de Concertación y empieza a sesionar el 25 de agosto del mismo año, participan 24 representantes de los partidos políticos PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM Y PPS; la mesa la preside el Regente de la ciudad. Esta mesa sesionó durante 13 semanas, de la

¹⁴ Participaron 330,000 votantes, de un padrón electoral de aproximadamente de 5 millones de ciudadanos.

que surge la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados. Como resultado de dicha mesa se diseña un proceso de consulta pública que constaba de cuatro mesas de trabajo para analizar: Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos (mesa 1); Hacienda Pública y Aspectos Financieros y Económicos (mesa 2); Coordinación Metropolitana, Organización territorial y Gestión de Servicios (mesa 3); Procuración y Administración de Justicia (mesa 4). Las mesas sesionaron 51 ocasiones con 312 participantes.

Finalmente en 1993 se llegan a algunos acuerdos sobre la reforma política del DF con las siguientes modificaciones:

1.- Se establece un gobierno para el DF que, más que un departamento administrativo o gobierno de una región, es un gobierno de la ciudad.

2.- Se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes con el objeto de que se transforme en un órgano legislativo en materias de interés local.

3.- Se establece la elección indirecta del Jefe de Gobierno de la ciudad que en adelante se denominará Jefe del Distrito Federal. Se establece que el Presidente de la República designe -entre los asambleístas, diputados o Senadores del partido que haya obtenido la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes- al jefe del DF. Éste nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano - que

podrá aprobarlo o no, en un plazo de cinco días. De no ser aprobada la primera propuesta, entonces se realizará una segunda y si tampoco resulta aprobada, entonces será el Senado el encargado de realizar la designación directa.

4.- Se elegirá, en cada delegación, un **Consejo de Ciudadanos** que intervendrá en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas que las leyes determinen para las delegaciones.

5.- Se le dan facultades al gobierno de la Ciudad de México para que, en coordinación con la Federación, cree comisiones metropolitanas para la atención de problemas comunes como el transporte o la prevención de la contaminación.

6.- Se preserva el encargo de la función Judicial en el DF a un órgano jurisdiccional específico para este territorio, pero se posibilita que la ciudadanía -a través de sus representantes en la Asamblea- para que intervenga en la designación de los magistrados.

7.- El Congreso de la Unión expedirá un Estatuto de Gobierno para el DF que detallará las disposiciones derivadas de las modificaciones constitucionales.

El 14 de febrero del presente año se oficializa otro acuerdo entre los partidos PAN; PRI; PRD y PT para promover las reformas constitucionales y legales necesarias

para que dichos enunciados adquieran validez dentro del régimen jurídico del Distrito Federal. Los principales acuerdos son:

1. Los poderes federales estarán a cargo del gobierno del D.F. de acuerdo a las facultades que les otorgue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El titular del órgano ejecutivo del Gobierno del D.F. será electo por votación popular, universal, directa y secreta.

3. Las delegaciones políticas conservan el carácter de órganos desconcentrados de la administración pública del D.F. Se establecerá la acción indirecta de sus titulares, por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la asamblea legislativa, a propuesta en terna que presente el jefe del órgano ejecutivo de gobierno.

4. La remoción de los Delegados corresponde al jefe del órgano de gobierno, quien deberá informar a la Asamblea sobre las causas legales en que fundó su decisión.

5. Se instituyen como vías de participación ciudadana, procedimientos de consulta legalmente establecidos y regulados, con efectos aprobatorios, convalidatorios o en su caso derogativos, respecto de leyes locales, reglamentos administrativos o decisiones de gobierno que involucren intereses generales del conjunto de la población del D.F. El

Estatuto de Gobierno y una ley específica expedidas por la Asamblea, determinarán las materias sobre las que proceda convocar a consulta ciudadana, los procedimientos a que estará sujeta, el órgano de autoridad convocante y los requisitos cuando éste asuma la obligación de convocar, por decisión propia, a propuesta de otro órgano o por iniciativa popular debidamente documentada.

6. Al igual que las vías directas de participación ciudadana a que se refiere el punto anterior, el Estatuto de Gobierno y una ley expedida por la Asamblea establecerán el régimen a que estarán sujetas las formas representativas de participación ciudadana en el ámbito vecinal.¹⁵

¹⁵ La Jornada; 14 de Febrero, 1996.

III. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

A. Mecanismos de participación antes de 1994.

Con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928 se estipula que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) y por Consejos Consultivos en cada una de las Delegaciones políticas del Distrito Federal. Las modificaciones posteriores siguieron manteniendo el mismo esquema intrascendental: en 1941 se establece que el CCCM tendría facultades de proposición y de información en la gestión de los servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales. A partir de 1970 se deja de tener representantes sectoriales y se integran las denominadas Juntas de Vecinos, las cuales estaban integradas por 20 ciudadanos elegidos en cada Delegación por un período de 3 años y presididos por el propio Regente. En 1978 se integran los denominados Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes como órganos de colaboración ciudadana.

Otra de las formas que tradicionalmente se utiliza desde la década de los ochenta para incorporar a los ciudadanos en los asuntos públicos es mediante el Plan Nacional de Desarrollo (vía foros de consulta popular). Así, en el de 1983-1988 se dedica un capítulo a la Participación Social, principalmente en las fases de instrumentación y ejecución del plan, señalando algunas formas de incorporación de la comunidad. En el de 1989-1994 la "ampliación de la vida democrática constituye uno de los cuatro ejes que conforman la estrategia del plan, asumiéndose explícitamente que la "apertura y ampliación de canales para la participación ciudadana en todos los ordenes de la vida nacional es, además de una necesidad, una exigencia de la sociedad misma, decidida a aportar su esfuerzo y responsabilidad en las tareas del desarrollo".¹

A fines de la década de los ochenta la participación ciudadana es incorporada mediante "pactos", es decir, concertaciones entre los diferentes sectores de la población para obtener metas específicas (abatimiento de la inflación, crecimiento económico, etc.) tanto en el terreno de formulación de políticas económicas y sociales como en la misma Reforma del Estado. Acuerdos que se dan cupularmente y en "representación" de los afectados.

Por otra parte, en el D.F., hasta 1993 predominaba un sistema de democracia dual; esto es, se

contaban con mecanismos de democracia directa y representativa.

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se acepta la democracia representativa como sistema de vida de los mexicanos. Así: el artículo 39 reza: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo: todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Los habitantes del D.F. tenían como principales mecanismos de representación a Diputados Federales, a Senadores y a partir de 1988 a Asambleístas (sólo con capacidad de gestión y no de legislación).

Los mecanismos de democracia participativa se establecen en la reforma política de 1977 (sin que jamás se reglamentaran, hasta que en 1993 se derogan y se eliminan totalmente de la ley en 1994); Se encontraban en la Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal (LODDF), la cual reconocía al *referéndum* como "...un método de participación directa de la voluntad de los ciudadanos, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal" y a la *iniciativa popular* también como un método de participación directa de los ciudadanos del D.F. para proponer la creación, formación, modificación o

¹ PNO 1989-1994; p. 41.

derogación de ordenamientos legales y reglamentos.²

La iniciación del proceso legal de estos mecanismo le correspondía, en los casos de ordenamientos legales, al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados (a petición de la tercera parte de sus miembros), y de senadores (a petición del 50% de sus miembros); en el caso de reglamentos le correspondía iniciarlo exclusivamente al Presidente de la República.³

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos correspondía los ciudadanos del D.F. con el respaldo de un mínimo de 100 mil ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos, al menos, cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones; pero con la condición de que la iniciativa se tramitaría por autoridades competentes.⁴

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo podían determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y tomarían en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico o social en que fundaran su negativa.

Sin embargo, la iniciativa popular no suponía una participación decisoria pues sólo se refería a la facultad de solicitar la iniciación del procedimiento de formación de leyes,

reglamentos u otros actos generales de los órganos de gobierno y el referéndum es, vía voto popular, la manifestación de una opinión o voluntad, muy limitada pues se reduce a una afirmación o negación sobre un asunto específico.

Nulos fueron los esfuerzos de organizaciones cívicas y de partidos de oposición de reglamentar dichos mecanismos de participación directa que se encontraban en la legislación o de incorporar a la figura plebiscitaria dentro de ellos.

La presencia de los ciudadanos en los órganos jurídicos (LODDF) y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (art. 26; reglamentado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática) es tomada simplemente como una medida de legitimar la acción de los gobiernos pues los órganos de representación vecinal reflejaban una seria falla al tener diseñados los siguientes mecanismos de designación: el Presidente de la República, es el encargado de nombrar al Regente de la Ciudad de México; este a su vez, de nombrar a los 16 Delegados de las correspondientes delegaciones; y éste "... con base en *observaciones* que haya hecho y en sus experiencias respecto de la participación ciudadana en su Delegación, y por los *medios adecuados para apreciar el sentir de los habitantes de la delegación* respecto de los vecino más destacados de la misma seleccionará entre éstos a quienes

² Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 1994, art. 53.

³ LODDF; 1994, art. 54.

⁴ LODDF; 1994, art. 55.

podrán integrar la junta de vecinos de la Delegación".⁵

De esta manera es el Estado quien decide la legitimación de los intereses de los grupos sociales y determina el acceso diferencial que cada uno tiene a sus centro de decisión, y con ello logrando una plena funcionalidad de los órganos de participación ciudadana a sus propios intereses. Se observa una plena sujeción de los órganos de representación vecinal a tal grado que:

a) el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal tiene que ser *aprobado* por el Jefe del Departamento.⁶

b) El presidente del Consejo Consultivo puede ser removido por "causas graves" o a juicio del Jefe del DDF.⁷

Así, la autonomía de los más altos órganos de decisión son puestos en duda debido a dichos mecanismos de designación.

En relación con sus funciones, los órganos de representación vecinal se remitían a cuestiones puramente gestonarias o de información pues la participación no se ubica en puntos tales de procesos decisorios que admitan la posibilidad

real de que al menos su opinión pueda ser considerada.

Las obligaciones mínimas de cada órgano eran:

A las Juntas de Vecinos: *recibir* información mensual sobre la prestación de los servicios públicos; *Proponer* al delegado, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos servicios; *Informar* al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas lípicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, Zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés; *opinar* y *proponer*... *cooperar*... *conocer* (LODDF; 1994. art. 47). y *promover* en coordinación con el Delegado correspondiente, actividades de *colaboración ciudadana y ayuda social* individual desearan plantear problemas vinculados con la administración y la prestación de los servicios públicos tendrían que acudir a órganos de intermediación (en este caso el representante de la Junta de Vecinos) los cuales serían los encargados de comunicarle a los órganos de gobierno correspondiente sus inquietudes y propuestas.⁸

⁵ Reglamento Interno de la Junta de Vecinos del Distrito Federal; art. 5°

⁶ Reglamento del Consejo Consultivo de la ciudad de México; art. 1°.

⁷ Los consejeros serán removidos por las razones expresas señaladas en el reglamento; pero en todo caso, las faltas graves, a juicio del presidente, motivarán la separación cuando así lo decida el Consejo por mayoría de votos (*ibidem*; art. 4°)

⁸ (Capítulo III; art. 14; fracción IX del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal).

Al Consejo Consultivo le correspondía: *Colaborar* con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables; *proponer* a la consideración del Jefe del DDF proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio D.F. y *opinar* sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de las ya existentes que proceden de las autoridades del D.F. Asimismo, sobre estas materias *proponer al Jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular; Informar; Proponer...*⁹

Además su Reglamento Interno establece:

- *Expresar su criterio*, en los casos en que lo requiera el Jefe del DDF, con relación a determinados sistemas administrativos o servicios públicos. (art. 6º; fracción X)

- *Opinar* sobre proyectos de nuevos reglamentos gubernativos o de policía que formule el DDF, o sobre reformas o derogaciones de las ya existentes.

- *Participar* en ceremonias cívicas que organice el DDF.¹⁰

⁹ LODDF; 1994, art. 51. Además, en el capítulo VI; art.28 del RIJVDFF se establece que las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitan las Juntas de Vecinos, no obligarán en forma alguna a los Delegados ni al DDF.

¹⁰ Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la Ciudad de México; 1994, Art. 6.

Nuevamente comprobamos el carácter de subordinación que tienen los órganos vecinales; en el mismo sentido se establece: "los acuerdos del Consejo Consultivo tendrán el carácter de *recomendaciones y no obligarán al Jefe del DDF.*"¹¹ O cuando las relaciones de colaboración entre las juntas de vecinos y el DDF se mantienen única y exclusivamente por conducto de los Delegados (RIJVDFF; art. 16). y se recalca "... las Juntas de vecinos deben ser eficientes *auxiliares* del DDF; en virtud de que su misión fundamental, consiste en obtener la mayor información relativa a la administración pública para *opinar, proponer o sugerir*, al Jefe del Departamento *por conducto de los Delegados* las medidas convenientes para mejorar la calidad de los servicios".¹²

En resumen, se observan tres factores que determinan la nula participación de los ciudadanos en el proceso de tomas de decisiones:

1) Un marco institucional que los margina y los limita a un proceso de gestión, de "apoyo administrativo" y de acciones cívicas. No critico que lo anterior esté mal; si pienso que el ciudadano debe de participar en la toma de la decisión y no cuando esta ya está tomada.

¹¹ Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la Ciudad de México; 1994, art. 38.

¹² Las Juntas de Vecinos podrán para este efecto, y si así lo aprueban sus miembros, por mayoría, recurrir al Consejo Consultivo por conducto del secretario del propio Consejo

2) Los ciudadanos no tienen los incentivos para participar en los órganos de representación vecinal pues no ven beneficios inmediatos y además los tiene ocupados problemas que sí le afectan en su vida cotidiana tal como la subida de precios, la reducción de los salarios, el desempleo, la educación de sus hijos etc. Lo anterior no permite al ciudadano que se preocupe por los asuntos públicos aunque éstos tengan una relación directa con sus problemas muy particulares.

3) Los puestos de los ciudadanos miembros de los diferentes órganos tenían el carácter de honoríficos, es decir, no se percibía remuneración alguna por su desempeño. Lo que hace que las que participen busquen, más que el beneficio de los ciudadanos satisfacer los intereses políticos y económicos que puedan existir para beneficio propio.

B. LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS CIUDADANOS AUSENTES.

El 26 de julio de 1994 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del D.F. En artículo 120 prevé la integración en elección directa por voto libre, secreto y personal de los **Consejos de Ciudadanos**, como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, en cada delegación del D.F.

Sin embargo; en dicha ley, al igual que en la legislación pasada, la

participación ciudadana no responde del todo a los intereses de éstos puesto que dicha participación no gravita en los procesos de democratización del Estado. Esto es, se sujeta a los ciudadanos a filtros de representantes, los cuales a su vez, tienen poca incidencia en la elaboración de políticas que respondan a los intereses de los sujetos sociales implicados.

Además, los procedimientos que establece de "participación ciudadana" se refieren, básicamente a la información pública o bien, se encuentran asociados a la intervención de los ciudadanos en el inicio de actos administrativos puntuales, sin que ello suponga reclamación por parte de los sujetos ni motivación por parte de la administración.

Se menciona como derechos de los ciudadanos: el respeto a los derechos políticos como Votar y ser votados para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales; participar en la selección para los cargos de representante vecinal por manzana, colonia o barrio o unidad habitacional, en los términos que dispongan las leyes; participar, a través de los Consejos de Ciudadanos que se integren para cada Delegación en la **gestión, supervisión, evaluación y, en su caso aprobación, consulta u opinión** de aquellos programas de la administración pública del D.F. que

para las Delegaciones determinen las leyes y este Estatuto.¹³

Se considera una obligación de los ciudadanos del D.F. desempeñar cargos de representación popular del D.F., para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos.¹⁴

El 12 de junio de 1995 es publicada en la gaceta oficial del D.F. y en el Diario Oficial de la Federación, un decreto del Poder Ejecutivo Federal, mediante el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del D.F. dicha Ley comprende 3 grandes apartados:

1. De las instancias de participación ciudadana en el D.F.

Se establece a la *audiencia pública* como instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del D. F. podrán:

I. *Proponer* al titular de la delegación en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o

II. *Recibir información* sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración pública del D.F.¹⁵

De esta manera, los Delegados tendrán la obligación de dar por lo menos dos audiencias

públicas mensuales en las diferentes unidades territoriales de su jurisdicción.

Pero la permanencia de la participación ciudadana es controlada o neutralizada a través del control de su convocatoria y la periodicidad de las reuniones cuando las audiencias podrán ser solicitada por:

I. Representantes de elección popular electos en el D.F. en procesos electorales federales;

II. El consejo de Ciudadanos correspondiente; y

III. Representantes de los sectores que concurren en la Delegación en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social.¹⁶

Existe también una manipulación de la agenda; cuando la *consulta vecinal* será convocada por el Delegado o por el Consejo de Ciudadanos respectivo, con anticipación necesaria a su realización. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización.¹⁷

El Delegado tendrá la obligación de *informar* sobre plazos, procedimientos, jurisdicciones, responsabilidades tendientes a la resolución de los problemas

¹³ Estatuto de Gobierno art. 20; 21, 22 y 23.

¹⁴ *Ibidem* art. 23 fracción III.

¹⁵ Ley de Participación Ciudadana art. 3°.

¹⁶ *Ibidem*; art. 7°.

¹⁷ *Ibidem*; art. 20.

planteados o su vinculación con las autoridades que correspondan.

Se establece además la *difusión pública* como un medio para comunicar a los habitantes de las delegaciones la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos y las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.¹⁸

El Delegado realizará recorridos "periódicos" dentro de sus demarcaciones verificando la situación de los servicios públicos y escuchando las quejas o comentarios de los ciudadanos en relación con el desempeño de los servicios públicos, obras e instalaciones del lugar de que se trate.¹⁹

La presencia de los ciudadanos es concebida más que nada para lograr economías de costos a través de aportaciones que puedan hacer en términos de mano de obra u otros recursos: "...el ciudadano puede *solicitar colaborar* en la ejecución de obras o prestación de un servicio realizados por la Delegación; ya sea aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal".²⁰

El grado de la eficiencia de la participación ciudadana está medida en base a su capacidad par proveer a la administración información, generar la colaboración de los administrados y, en general, producir -o evitar- los cambios esperados en el funcionamiento de la

administración verbigracia cuando mediante las *consultas vecinales* el ciudadano puede emitir *opiniones* o *formular propuestas* para la resolución de problemas que les aquejan en su lugar de residencia. Pero no se establece el mecanismo que le garantice a los ciudadanos que dichas propuestas serán consideradas en la decisión final.

Al igual que en la legislación precedente, *los resultados de la consulta vecinal no tendrán carácter vinculatorio y solamente serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.*²¹

En resumen lo que más puede hacer la consulta vecinal es: *proponer* la atención de problemas prioritarios; *formular* propuestas para introducción y mejoramiento de obras o servicios; *proponer* proyectos de equipamiento urbano, mejoramiento de vialidad, transporte y seguridad pública; *promover* la realización de obras culturales, recreativos y deportivos y, "...en general, *presentar peticiones* y *hacer gestiones* ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e *intereses legítimos* de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles."²²

De esta forma la participación es enfocada solamente al aumento de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa; puesto que no afecta su situación, sino que solamente

¹⁸ *Ibidem*; art. 10.

¹⁹ *Ibidem*; arts. 31-34.

²⁰ *Ibidem*; art 15.

²¹ *Ibidem*; art. 24.

²² *Ibidem*; art. 24.

opera como "válvula de escape" de sus exigencias. Pero especialmente porque la consecuencia puede ser diluir la actividad pública en formas de compromiso económico y social.²³

Los ámbitos en que se localiza la participación son marginales en el sentido de que no afectan las tomas de decisiones; esto es, no afecta los reales espacios de poder y el impacto de dicha participación es nimia.

A los ciudadanos se les limita a quejarse o a denunciar asuntos relativos a la prestación de servicios públicos a cargo de la Delegación; o irregularidades de la actuación de los servicios públicos de la propia Delegación, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.²⁴ Esto es; siguiendo los procedimientos burocráticos: recepción de quejas y opiniones en espacios públicos abiertos o cerrados ubicados en la Delegación, zona o área vecinal de que se trate y encuestas, cuyos formatos serán depositados en los lugares que determine el convocante u obtenidas en el domicilio de los habitantes.²⁵

La estructura interna de los órganos de participación se sujetarán a:

I. Los presidentes de las Asociaciones de Residentes serán escuchados en los grupos de trabajo de los Consejos de Ciudadanos;

II. Los Consejos de Ciudadanos se relacionarán con las Asociaciones de Residentes para la adopción de las determinaciones que dentro de su ámbito de funciones conciernan preferentemente a:

a) Funciones de *gestión* para atender necesidades de obras, servicios o acciones de gobierno en las diferentes colonias, barrios o unidades habitacionales, a efecto de dar congruencia a las peticiones de acciones públicas relacionadas con los intereses de la comunidad;

b) Funciones de *supervisión* de ejecución de obras o condiciones de prestación de servicios públicos para verificación de acciones de autoridad;

c) Funciones de *consulta* sobre programas, proyectos o actos que la autoridad le someta al respectivo Consejo a opinión, o aquellos respecto de los cuales; los consejos intervengan con carácter aprobatorio según lo establezcan el Estatuto de Gobierno del D.F. y las leyes; y

III. Las Asociaciones de Residentes y Jefaturas de Manzana tendrán función de *gestoría* para solicitar acciones de gobierno sobre necesidades de su comunidad.²⁶

2. De los Consejos de Ciudadanos.

Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de

²³ Sánchez morón, M. Cit. en Cunill; 1991; p. 176.

²⁴ LPC; art. 25;

²⁵ *Ibidem*; art. 21

²⁶ *Ibidem*; art. 150.

la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad.²⁷

Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del D.F. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana.

Al igual que los órganos de representación vecinal. Los Consejos de Ciudadanos sólo participan en las siguientes instancias:

- I. Audiencia pública;
- II. Difusión pública;
- III. Colaboración Ciudadana;
- IV. Consulta vecinal;
- V. Quejas y denuncias;
- VI. Recorridos periódicos del Delegado; y
- VII. Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.²⁸

Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada delegación del D.F., por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos

vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del D.F. que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del D.F. y las leyes.²⁹

De esta manera, el grado de relación del Consejo de Ciudadanos con las otras instituciones que componen el entorno, especialmente con los centros de poder, es de subordinación. Dándole a dichos Consejos una función de "coordinación" y "asesoría" en la planificación del desarrollo ditiendo de esa manera una participación más activa de la ciudadanía.

Dentro de los grupos de trabajo no se menciona ninguno que se encargue de canalizar y/o analizar propuestas alternativas a las políticas establecidas por el Delegado correspondiente o por el Regente. Sus grupos de trabajo se refieren solamente a

- I. Seguridad pública y protección civil;
- II. Uso del suelo;
- III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento;
- IV. Limpia y agua potable;
- V. Equipamiento urbano; y

²⁷ *Ibidem*; art. 114.

²⁸ art. 1°.

²⁹ art. 35.

VI. Gestoría y quejas.³⁰

Además los términos de aprobación del Consejo de Ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales se sujetará a lo siguiente:

I. Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el Delegado en la sesión de dicho pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del D.F. El delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación;

II. El Pleno del Consejo de Ciudadanos acordará, en la sección a que se refiere la fracción anterior, turnar el programa a la comisión de trabajo correspondiente;

III. La comisión de trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y

IV. De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en lo conducente y en su caso, el delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El Delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez

³⁰ Ibidem; art. 134.

días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el delegado realizará las reformas convenientes.³¹

3. De los órganos de representación vecinal.

Los representantes vecinales por manzana o por colonia, barrio o unidad habitacional son órganos de representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos.³²

La Asociación de Residentes será la que convoque a las elecciones de los Jefes de Manzana (puesto que será honorífico), de no hacerlo, será el delegado el que, a petición de los vecinos, emita la convocatoria respectiva.³³

Los Jefes de Manzana (electos por mayoría simple de los ciudadanos vecinos de la misma), elegirán a los representantes por colonia, barrio o unidad habitacional que se constituyen en Asociación de Residentes.

³¹ Ibidem; art. 131.

³² art. 144.

³³ Ibidem; art. 148.

Como podemos observar:

a) Los mecanismos (que por lo menos se encontraban en la legislación anterior) de democracia directa han sido totalmente eliminados de legislación alguna;

b) Aunque ya existe el compromiso de la elección directa del Jefe del Departamento; es éste el que seguirá designando a los titulares de las Delegaciones.

Una participación ciudadana en función de la democratización, exige como condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático, donde la lucha por proyectos sociales y/o por intereses se realice de acuerdo a las reglas de la competencia política y donde los derechos consubstanciales a la condición de ciudadanos sean plenamente garantizados.³⁴ Por ello es necesario se les devuelva el derecho que les garantiza la Constitución de elegir a sus representantes directos que toman las decisiones (No solamente del Regente sino de sus municipalidades -delegaciones pues-). Cuestión que los defeños no tienen ni siquiera en la futura reforma política del D. F. pues si bien, el Regente podrá ser electo por voto universal y directo; los Delegados seguirán siendo nombrados por el Regente. Esta determinación de mantener las autoridades municipales sin la posibilidad de ser elegidas orillan a pensar que lo que se pretende es de establecer mecanismos para reducir y controlar la posible participación

popular, para proteger el dominio de los grupos políticos en el poder y para facilitar la gestión de la clase política.

En la actualidad, se ha establecido la participación ciudadana consultiva que implica la creación de órganos o procedimientos especiales: en el primer caso la creación de los Consejos de ciudadanos los cuales desempeñan funciones de organización, asesoría, consultivos o simplemente deliberativos. Se corre el riesgo de que, ante las reivindicaciones de grupos excluidos de las políticas públicas la activación de los canales de participación creados tengan como finalidad real la de neutralizar a tales grupos dándoles la ilusión de que su parecer es tenido en consideración.

La sustitución de expresiones reales por espacios de expresión de voluntad, actúan como gratificación simbólica. Del mismo modo, a través de la participación ciudadana puede estar planteado un intento de desplazar el enfrentamiento administración administrados a estos últimos convirtiendo la participación en un sustituto de la decisión y responsabilidad de la administración.³⁵

Los incentivos económicos que se han instrumentado han sido para los nuevos órganos de representación vecinal no para los vecinos mismos, con lo que se crea una institución de representación más (al estilo de una Asamblea de

³⁴ Cunill, 1991; op. cit. p. 179.

³⁵ Cunill, 1991; op. cit. p. 202.

Representantes o de una Cámara de Diputados) y no una verdadera estructura de incentivos (materiales o no) que alienten a los vecinos a participar en los asuntos públicos.

Los incentivos económicos que se han instrumentado han sido para los nuevos órganos de representación vecinal no para los vecinos mismos, con lo que se crea una institución de representación más (al estilo de una Asamblea de Representantes o de una Cámara de Diputados) y no una verdadera estructura de incentivos (materiales o no) que alienten a los vecinos a participar en los asuntos públicos.

Es más, el ciudadano mismo no tiene confianza en que los nuevos mecanismos de participación ciudadana sean una alternativa real a los mecanismos hasta ahora existentes³⁶. El sistema de democracia representativa necesita complementarse con mecanismos directos de participación ciudadana, de lo contrario el malestar ciudadano ante sus demandas insatisfechas puede desbordarse.

³⁶ Prueba de ello es el elevado abstencionismo en las elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre de 1995, cuando, de un padrón de 5,443,198 electores únicamente asistieron a las urnas 816,470 votantes; y de las recientes elecciones de Jefes de Manzanas se estima la abstención en un 95%.

**IV. PROPUESTA DE
REFORMA INSTITUCIONAL
PARA INCORPORAR A LA
PARTICIPACIÓN EN EL
PROCESO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

La mejor participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre y en todas partes; sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

Mauricio Merino

Ante las limitaciones de las formas directas de participación en niveles superiores de gobierno; las vías indirectas a través de instituciones representativas, adquieren mayor importancia para el logro de la participación en el plano nacional.

Las instituciones representativas, hemos dicho, son tanto aquellas que representan a toda la población (legislaturas nacionales), como las que representan a sectores específicos de la sociedad (sindicatos, asociaciones de empresarios y profesionales, grupos juveniles, partidos, organizaciones de mujeres etc.)

El grado de representatividad depende de los procedimientos mediante los cuales son elegidos los dirigentes. Para que una organización sea representativa es condición esencial que todos los miembros tengan derecho a proponer candidatos para ocupar funciones directivas y participar en condiciones de igualdad en la elección de los funcionarios; además de que las elecciones se deben celebrar periódicamente.¹

En cuanto a los métodos y procesos de planificación participativa es necesario:

a) evitar la dependencia respecto de una instancia de participación única, ya sea una agencia gubernamental, una organización de base, un líder o un técnico, principalmente cuando se trata de un agente externo a la comunidad, lo que se logra a través de la ampliación de las oportunidades de participación (en diferentes esferas, distintos proyectos y diversos roles).

b) evitar la formulación de metas demasiado ambiciosas para las organizaciones de base, así como de expectativas ilusorias respecto a su capacidad de producción "autosustentada" y "autodirigida" de cambios estructurales en el corto plazo, lo que se logra mediante la adaptación de los programas de

desarrollo a los tiempos sociales históricamente determinados.²

Entre los desafíos que impone la participación en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas y programas de desarrollo están:

1) Realizar una buena formulación de los problemas pues de ellos depende la solución y los medios para lograrla. En ellos deben de participar todos los actores implicados.

2) Establecer los problemas básicos de planificación: privilegiar las pautas de consumo o favorecer los procesos de acumulación; orientarse a la satisfacción de necesidades individuales o a las necesidades colectivas; y concentrarse en las carencias actuales o en las necesidades futuras.

Desafíos a los que se puede enfrentar mediante:

a) la descentralización de las estructuras y los mecanismos para la definición de objetivos y tomas de decisiones, en la medida en que cuanto más concentradas estén las facultades para asignar prioridades a las acciones de desarrollo, tanto menor será la posibilidad de que las decisiones adoptadas reflejen las necesidades percibidas por la población, y mayor será la probabilidad de que aquellas

¹ Departamento de Asuntos Económicos y sociales. *La participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo*. Naciones Unidas; Nueva York; 1976; p. 58.

² CEPAL. División de Desarrollo Social; *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*. Santiago: CEPAL. (1985) p. 15.

cuestiones se transformen en contradicciones reales. En otras palabras aplicar lo que constitucionalmente existe en nuestro país: un Federalismo; esto es, una forma de gobierno que permita el desarrollo y el crecimiento de regiones desiguales (Delegaciones en nuestro caso). Abandonar un federalismo nocivo que la mayoría de las veces los gobernantes y actores productivos de los estados no compiten o cooperan entre sí, ni toman iniciativas propias, sino que reaccionan solamente a lo que el gobierno federal dispone. "... Todo ha sido un factor de control político, en el que los que salen perdiendo son los ciudadanos porque no tienen capacidad de afectar en modo alguno uno de los elementos centrales de la administración gubernamental que directamente les concierne y afecta.³ Esto implica también una planificación regional que cree vínculos entre los niveles macro y micro del desarrollo (conexión vertical); e ingrese recursos dentro de la regiones (función horizontal). Si ese fenómeno se traslada al D.F. entonces es necesario que se rompa con el centralismo en donde el Delegado tenga autonomía respecto de la administración central y responda, más que a compromisos políticos, a las demandas de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones. Las prioridades y en general, las políticas públicas deben ser resultado de los acuerdos de sus habitantes.⁴

³ Díaz Cayeros, Alberto; *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa; 1995. p. 6.

⁴ Sin olvidar claro, la necesidad de coordinación entre las diferentes Delegaciones y la posible ayuda que se pueden prestar mutuamente.

b) Fortalecimiento de oportunidades para el surgimiento de organizaciones comunitarias desde la base, puesto que los grupos sociales ya organizados disponen de mayores medios materiales, organizacionales y de información para que se apropien de las decisiones y, por eso mismo, tenderán a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades individuales y sus actuales pautas de consumo.

c) Creación de múltiples instancias de intervención en la planificación, tanto en las organizaciones comunitarias como en el gobierno local, permitiendo de esa manera que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, y posibilitando así mismas sucesivas reformulaciones en el diseño original, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción de la población acerca de las prioridades que se les debe atribuir; y

d) La capacitación, de los miembros de la comunidad y de los técnicos, acerca de los métodos y procesos de identificación de problemas, análisis y programación, de tipo comunitario.⁵

He dicho que es con medidas institucionales adecuadas como se protege a la sociedad contra la reacción excesiva de los grupos amenazados a la vez que se establecen las condiciones

⁵ CEPAL; 1985; op. cit. p. 15.

adecuadas para la intervención pacífica en los asuntos públicos.

Las cuestiones institucionales relativas a la participación deben de analizarse desde los niveles en que funcionan dichas instituciones y las relaciones existentes entre ellas sin olvidar que:

a) las decisiones públicas no necesariamente se dirigen a la solución de un problema, sino que constituyen ante todo el resultado de la competencia, alianzas y compromisos entre los diversos actores involucrados; por lo que no son las instituciones como tales las que adoptan un programa o una decisión sino los individuos que la componen.

b) Las decisiones que emanan del juego burocrático no son, en absoluto, exclusivamente "racionales" y "neutrales", sino que están fundamentadas en concepciones subjetivas, y de clase, respecto a cuáles son los objetivos nacionales, organizacionales y personales;

c) Cuanto más controvertidos sean los intereses involucrados en un programa específico, mayor será la probabilidad de que éste no se ejecute; y en ese sentido las decisiones acerca de asuntos controvertidos que puedan ser postergadas, lo serán siempre.⁶

La forma de promocionar la participación no es precisamente la que gira alrededor de proyectos concretos (escuelas, hospitales,

centro comunales, etc.) pues ocasiona que éstos se conviertan en un fin en sí mismos. Utilizada como el medio para estimular el establecimiento de organizaciones locales, la promoción a través de obras comunitarias concretas puede ser una medida positiva. Pero más que concretarse a la construcción se debe empezar ayudando a planificar la obra; de este modo la gente se acostumbra a tomar decisiones en forma organizada, lo que puede servir para el futuro.

Otro método es establecer motivaciones y organizaciones comunitarias antes de iniciar un proyecto. Con esto se induce a los miembros de la comunidad a reflexionar sobre los problemas locales y sus causas físicas, sociales y estructurales y determinar cuáles son las medidas necesarias para resolverlos.

Es importante también establecer programas de capacitación y educación; la primera debe incluir la orientación acerca del carácter de la participación popular en lo relativo a la adopción de decisiones y, por otro lado, proporcionar los conocimientos necesarios, tales como los relativos a los métodos de administración y las técnicas de clasificación para los sistemas institucionales. Es necesario que inicialmente se movilice a la ciudadanía y después se le mantenga.

Regularmente las principales preocupaciones de los ciudadanos giran alrededor de asuntos

⁶ CEPAL; 1985; op. cit. p. 26-27.

económicos, por tanto deben fomentarse organizaciones que giren alrededor de dichos asuntos. Ésto permitirá un incentivo natural (por lo menos en lo inmediato) y posteriormente se solidifique la participación.

Una estrategia amplia de promoción de la participación popular dentro del marco global de una estrategia nacional de desarrollo puede resultar de suma eficiencia si se emprende en todos los planos de decisión de la sociedad. En el plano nacional, los dirigentes deben proporcionar la orientación y el contenido simbólico a la participación masiva de los ciudadanos en la adopción de decisiones. Ello requiere instituciones y procedimientos que faciliten la transmisión de las opiniones y preferencias de los ciudadanos. En el plano local, la participación individual debe orientarse, agruparse y adquirir finalidad mediante la descentralización del poder de decisión según corresponda al contexto nacional de que se trate. Entre estos dos planos ha resultado útil con frecuencia fomentar la creación de instituciones de nivel intermedio que puedan sumar las preferencias, opiniones y actividades locales y subdividir los planes, programas y políticas nacionales."⁷

En suma, si bien es necesaria una legislación que dé una estructura institucional eficaz para la participación en la adopción de decisiones a partir del nivel local y la eliminación de obstáculos jurídicos a

los ciudadanos de tener mayor peso en las tomas de decisiones; ésto puede no resultar suficiente para apoyar y alentar la participación ciudadana. Es necesario insistir que la clave de la participación reside tanto en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, como también en la creación de un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales.⁸ Es necesario también el no olvidar que cuando las masas del pueblo están económica o socialmente sojuzgadas por una élite minoritaria o se les niega la oportunidad de adquirir la capacitación necesaria para la participación, con el hecho de que se les de jurídicamente el derecho a participar puede no ser suficiente para llevarlos a ella. Es pues necesario instituir reformas estructurales básicas a fin de modificar la posición relativa de las masas y las élites.

Entre algunos mecanismo necesarios mediante los cuales se puede ir creando una cultura de participación y de transmisión de opiniones a los que toman las decisiones tenemos:

a) Transmisión directa de opiniones mediante acciones de masa espontáneas y no institucionalizadas. Realizadas mediante boicots, desobediencia civil y revoluciones. Estas formas espontáneas de participación pueden resultar beneficiosas para producir cambios políticos y estructurales que no pueden lograrse mediante el

⁷ NU, 1976; op. cit. p. 73.

⁸ Merino, 1993; op. cit. p. 38.

funcionamiento normal de las instituciones políticas.⁹

b) Acción indirecta y ordenada a través de las instituciones representativas.

Tales como firmar peticiones o escribirles cartas o los representantes o dirigentes nacionales (lo que supone un grado elevado de alfabetización y un sistema de correos eficiente y al alcance de todos).¹⁰

Para que la participación sea efectiva es necesaria una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva; al mismo tiempo que suponga un sentimiento de pertenencia y de intervención.¹¹

1) La participación tiene que ser voluntaria¹²; para que la voluntad se convierta en una posibilidad real tiene que existir una multiplicidad de canales institucionales que puedan ser utilizados alternativamente por la comunidad, de manera tal que el eventual bloqueo o desaparición de uno de ellos no ponga en peligro la propia permanencia en el tiempo de la participación. La existencia de canales alternativos permite atender de manera más adecuada a ciertos grupos sociales específicos. Además es necesaria una flexibilidad de la estructura institucional, mediante la descentralización de las decisiones y una capacidad de organización de los sectores sociales

2) Se requieren niveles mínimos de educación universalizada; acceso libre a múltiples fuentes de información y capacidad para analizar esa información y traducirla en acciones compartidas por los miembros de la comunidad, lo que confiere autonomía e independencia a las organizaciones comunitarias frente a agentes externos como un grupo de técnicos responsables de determinado proyecto, organizaciones voluntarias de desarrollo comunitario o el gobierno central.

3) Disponibilidad de recursos financieros para que las organizaciones comunitarias luchen en forma independiente y puedan crear sus propias palancas de participación alternativas al sistema institucional creado a partir del Estado.

4) Al diseñar un programa de desarrollo con la participación comunitaria es importante el estudio de cultura de las organizaciones involucradas, puesto que ella es la que determinará los alcances y límites del programa. La cultura de una organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.¹³

Si nos movemos dentro de la legislación actual propongo las siguientes recomendaciones:

⁹ NU; 1976; op. cit. p. 54.

¹⁰ ibidem; p. 55.

¹¹ CEPAL; 1985, op. cit. p. 5.

¹² Merino; 1995; op. cit. p. 31.

¹³ CEPAL; 1985; op. cit. p. 23-25.

1) Para que las *audiencias públicas* no se conviertan en un ritual más, es deseable que las dependencias administrativas realicen también audiencias públicas antes de emitir normas y regulaciones o de emprender proyectos específicos. No con la idea de que desplacen a la autoridad en tomar la decisión, pero que sí induzcan a los funcionarios a modificar posibles errores en sus apreciaciones y propuestas originales. Paralelamente es deseable que, organizaciones no gubernamentales que a veces duplican funciones o al estar fragmentadas realizan actividades de poco impacto; se encarguen de proporcionar información y funjan como asesores de los ciudadanos en las diferentes áreas de la vida cotidiana.

Es muy importante también establecer que dichas audiencias comiencen en las primeras etapas del proceso de planificación y además continúen a lo largo de él.

2) Que la agenda del recorrido de los Delegados contenga los temas que a la ciudadanía interesan, por lo que, en caso de no darse el caso, los ciudadanos tengan el pleno derecho de solicitar que en un corto determinado plazo, se de respuesta a dicho asunto.

3) Un replanteamiento de las funciones de los Consejeros de Ciudadanos, de manera tal que se conviertan en pequeños congresos con capacidad de corregir errores de gobierno y sean canales reales de

comunicación entre gobernantes y gobernados.

Si no son realizados estos cambios, considero que con la actual legislación, los ciudadanos, al carecer de información o que participen solamente en etapas posteriores a la toma de decisiones, tendrán pocas oportunidades de influir significativamente en la naturaleza de los planes.

Propongo que se den los arreglos institucionales para establecer:

1) el *referéndum*; revocando su espíritu original, en el sentido de hacer a los funcionarios del gobierno más responsables frente a la ciudadanía reduciendo el poder y la influencia de los caciques y de los grupos con intereses especiales, eliminar la corrupción en el gobierno e incrementar la eficiencia y rentabilidad en el suministro de servicios públicos.¹⁴

Con las discusiones o las campañas asociadas con el referéndum se produciría la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y, por tanto, contribuirían a la educación de la población.

Además de que reduciría la apatía de los ciudadanos e incrementaría su interés en los asuntos públicos.

¹⁴ Zimmerman; Joseph F. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*; ed. IJMUSA; México, 1992; p. 66-67.

2) Restablecer la *Iniciativa popular*, la cual sea ejercida cuando los cuerpos electos omitan propuestas de ley en asuntos importantes o aprobaran leyes que no correspondan a los deseos del electorado. El objetivo es buscar que los legisladores representen verdaderamente la opinión de los electores y no la de líderes o intereses especiales. Permitiría también que el electorado participe en la conformación de la agenda legislativa. La iniciativa realizaría una función de educación cívica muy importante.

3) Establecer la *Convocatoria* que permita remover -por deficiente actuación- a los funcionarios públicos de sus cargos antes del plazo establecido. El objetivo sería el control permanente de los funcionarios públicos por parte de los votantes.

4) Establecer el *Plebiscito* como mecanismo de consulta a la población sobre determinados asuntos que afecten a la sociedad.

Para establecer tanto el Referéndum, la *Iniciativa*, la *Convocatoria* y el *Plebiscito* como mecanismos alternativos para la participación ciudadana se necesitan reglas claras que den certidumbre al gobierno de que si se camina por el camino óptimo (por lo menos en el sentido de Pareto; aunque no es para nada lo deseado), no será cuestionado por los ciudadanos; pero si se desvía de él corre el riesgo de que el electorado impida la política que pretenda establecerse

ocasionando con ello serios problemas de gobernabilidad.

Solo una movilización podría ser capaz de modificar la legitimidad del sistema político y trastocar la lógica de la eficacia política; una movilización que:

a) obligue a una ampliación de las bases sobre las cuales construir un "proyecto nacional", que incluya no sólo el grupo dominante sino al conjunto de las fuerzas políticas del país;

b) desconcentre el poder, en busca de nuevos contrapesos legítimos capaces de evitar los aparentes giros definitivos de corto plazo; y

c) asentar la vida política en los límites ciertos de una legislación aceptada y respetada por el régimen y por la comunidad política en su conjunto.¹⁵

Finalmente, es necesario que todo sistema impulse el proceso de modernización política entendida como: 1) racionalización de la autoridad, 2) diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas y 3) la creciente participación en política de grupos sociales de toda la comunidad nacional.¹⁶

¹⁵ Merino, Mauricio; *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*; FCE; México, 1993; p. 61.

¹⁶ Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*; Paidós; Buenos Aires, Argentina; 1972; p. 42.

CONCLUSIONES

Las recientes encuestas realizadas por la UNAM y por el IFE demuestran el grado de desconfianza y de apatía que existe en los ciudadanos con respecto a las instituciones y el gobierno mismo. Hemos visto cuales son las restricciones institucionales que impiden que los ciudadanos puedan participar activamente en la elaboración de políticas, razón por la cual ha predominado una verticalidad en las decisiones y, a la postre una no corresponsabilidad en los resultados.

Sabemos que no es posible una sociedad sin cierto grado de manipulación, pero tampoco existiría ésta sin cierto grado de participación, el problema estaría planteado no en cuanto a la exigencia de una participación total sino un estado de cosas en el que se den los diferentes equilibrios posibles entre las manipulaciones de arriba y las participaciones de abajo, el de su significación y, finalmente, el de la elección de los conductores del juego.

También es necesario el replanteamiento del concepto

"ciudadanía" pues si bien está basado en la noción de igualdad, la estructura económica dominante supone un acceso diferente a los recursos y al poder. Si estos factores no son alterados, la capacidad y la necesidad de participar tenderán a ser inversamente proporcionales, en términos de que quienes más necesitan participar sean precisamente quienes menos pueden hacerlo, dada su inserción estructural bajo condiciones de subordinación.

Sin embargo, los espacios que la llamada sociedad civil debería detentar, es muy difícil que la élite gobernante los ceda; por lo que es necesario que sea ella misma la que puede hacer efectiva su participación en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esto puede lograrlo paulatinamente con la exigencia del establecimiento de canales institucionales reales que le permitan influir o determinar en dichas políticas, eliminando así las trabas que hasta la fecha existen; una cruzada de educación pública orquestada principalmente por organizaciones civiles, por asociaciones culturales, por colegios de profesionistas, sindicatos, etc.; y que tengan como principal imperativo la conformación de un individuo que conozca y defienda plenamente sus derechos, que conozca y cumpla sus obligaciones, en suma, que sea capaz de crear un ambiente de solidaridad social y de convivencia política.

Considero necesario un proceso de resocialización que haga

que los acuerdos entre los actores sean más equitativos y justos; equidad, no igualdad; justicia redistributiva no una justicia instrumental. Un marco de justicia en la que estén implicadas necesariamente las siguientes virtudes públicas:

a) la *responsabilidad* ante los individuos con quien se comparte la libertad; ante nosotros y ante los demás.

b) la *tolerancia*, es decir, el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida y;

c) la *solidaridad*, entendida como un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor.¹

La participación debe suponer una actitud ética y una actitud política; esto es, el convencimiento propio acerca de las razones que nos orillan a participar y el acuerdo con los demás para iniciar una empresa común. De modo que en ella se reúnan los valores individuales que hacen plausible la iniciativa personal de participar, y los valores colectivos que hacen posible la vida civilizada.²

Las expresiones políticas, sociales e ideológicas que albergan los diferentes movimientos sociales que han aparecido en las últimas dos décadas deben ser encauzadas de manera que se estimule y se fortalezcan dichas energías por

¹ Merino, 1995, op. cit. p. 50

² *Ibidem*, p. 52-53.

cauces cívicos y legales; sin tener que encasillarlas en los canales de representación existentes.

La reestructuración de la gestión no tiene que encaminarse a viejos esquemas que procuraban resolver los problemas públicos mediante instrumentos cuantitativos, mayores recursos fiscales y ampliación del tejido burocrático, sino transitar por los caminos del mejoramiento cualitativo de la gestión pública. No tienen que sujetarse forzosamente a los mecanismos de representación como el de los Consejos de Ciudadanos o al de los mecanismos de democracia representativa.

Pero tampoco basta con recurrir a modificaciones constitucionales o a incentivos individuales para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Habría que acudir también a mecanismos complementarios tales como la vuelta a las estructuras administrativas municipales la cual puede producir sentimientos de identidad, tradiciones y valores comunitarios que se traduzcan en comportamientos colectivos de orden y convivencia que en otras condiciones se volverían imposibles, y con ello, el disgregamiento de la sociedad.

El "barrio" como categoría sociológica, sería un área urbana de múltiples dimensiones físicas, con sus centros de reunión, sus iglesias, sus espacios culturales, sus símbolos monumentales y rincones típicos, pero sobre todo de condensaciones

culturales más o menos amplias que den unidad e identidad en el modo de vivir la vida y enfrentar los problemas. Se realizarían acontecimientos particulares que definan y condensan modos urbanos de vida en los que la gente tienda a identificarse en las dificultades del acontecer cotidiano.

Habría pues, que entender a la participación ciudadana no como un sustituto de la participación político-electoral o de la responsabilidad pública. Si no como un proceso de articulación de las relaciones globales Estado-sociedad.

No la planteo tampoco como una opción a los sistemas de representación política sino que por el contrario, pienso que con el perfeccionamiento del sistema representativo y el reforzamiento de mecanismo de participación directa se pueden complementar mutuamente. Construyendo con ello una mejor viabilidad al generar un contexto de legitimidad y estabilidad para el manejo de la crisis y además un fortalecimiento de la sociedad civil que constituya por ende, un medio para aumentar la gobernabilidad de la democracia frente a la sobrecarga de demandas a que está enfrentado el Estado, debido tanto a las aperturas democráticas como a los límites de los mecanismos tradicionales para agruparlas y procesarlas y a las restricciones de recursos que impone la crisis.

Para que se avance en la implementación real de mecanismos de participación es necesario el

CONCLUSIONES.

desarrollo de una autentica participación ciudadana que, más que hacerse cargo de la puesta en práctica y gestonaria de políticas públicas es indispensable determinar su grado de autonomía para intervenir en el proceso e introducir modificaciones en el diseño inicial, o sea, participar en igualdad de condiciones con los responsables del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Villanueva; Luis; *La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*; Miguel A. Porrúa; México; 1992.
2. Ai Camp, Roderic; *La política en México.*; Siglo XXI, México; 1995.
3. Alianza Cívica. *Informes sobre el plebiscito.*
4. Axelrod, Robert; *La evolución de la cooperación*; Alianza Editorial; Madrid, 1986.
5. Barba, Antonio et. alt... *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México.* En Cuadernos Universitarios No. 29
6. Bobbio, Norberto; *El futuro de la democracia*; ed. Planeta 1984.
- 7.----- *Estado, Gobierno y Sociedad.* Ed. Plaza&Janes.
8. Camou, Antonio; *Gobernabilidad y democracia*; IFE; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 6; 1995.
9. CEPAL. División de Desarrollo Social. *La participación popular en el desarrollo de América Latina .* Santiago: CEPAL. 48 p. 1982.
10. CEPAL. División de Desarrollo Social; *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo.* Santiago: CEPAL; 1985.
11. CEPALUR y Fundación Dag Hammarskjöld. *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro II* En: Development Dialogue. N°. especial. 94 p. 1986.
12. Chatelet, François y otros; *Las concepciones políticas del siglo XX: historias del pensamiento político*; Espasa-Calpe; Madrid, España; 1986.
13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; IFE; 1994.
14. Córdova, Arnaldo; *La creación del Departamento del Distrito Federal. II* En: La democratización del Distrito Federal; Instituto de Estudios de la Revolución Democrática; México, 1992.

BIBLIOGRAFÍA.

- 15.----- *La municipalización del Distrito Federal.* En: *La democratización del Distrito Federal*; Instituto de Estudios de la Revolución Democrática; México, 1992.
16. Crozier, Michel; *El Actor y el sistema*; ed. Alianza; Madrid; 1973.
- 17.----- *La sociedad bloqueada*; Ed. Amorrurtu Ediciones, Buenos Aires; 1970.
18. Cunill, Nuria; *Participación ciudadana*; CLAD; Caracas, Ven. 1989.
19. Daly, Herman E. y John B. Cobb, Jr. *Para el bien común*. FCE; México; 1993.
20. Departamento de Asuntos Económicos y sociales. *La participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo*. Naciones Unidas; Nueva York; 1976
21. Diario Oficial de la Federación. 26 de Julio de 1994.
22. Díaz Cayeros, Alberto; *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*; Miguel Ángel Porrúa; 1995.
23. Douglas, North C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*; FCE; 1990.
24. Eckstein, H (1960), *Pressure Groups Politics. The Case of the British Medical Association*, Stanford: Stanford University Press.
25. Elster, Jon; *El cemento de la sociedad*; ed. Gedisa 1989.
26. Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, 1a. ed., El Colegio de México, 1992.
27. -----; *Orígenes y establecimiento del congreso mexicano; // En El Congreso mexicano*; H. Cámara de Diputados; Instituto de Investigaciones Legislativas; 1995.
28. Etzioni, Amitai; *Organizaciones modernas*. ed UTEHA; 1979.
29. G. Almond y S. Verba. *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little, Brown and company; N. Y. 1965.
30. Gil Villegas, Francisco, *Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica* en Foro Internacional, COLMEX; oct.-dic. N° 4, 1993.

BIBLIOGRAFÍA.

31. Gramsci, Antonio; *La política y el Estado moderno*; España, 1993.
32. Green, Donal P. Y Ian Shapiro. *La política explicada por la teoría de la elección racional. ¿porqué es tan poco lo que esta teoría nos ha enseñado?//* En Foro Internacional; COLMEX; Vol. XXXIV; jul-sept, 1994; N° 3
33. Held, David, *Modelos de democracia*, 1a. ed., Alianza Editorial, México, 1992.
34. Hiernaux Nicolás, Daniel (1988). *Planificación y gestión :el caso de la Ciudad de México// En Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*; Alfonso Iracheta y Alberto Villar (coordinadores); ed. Plaza y Valdés; 1988.
35. Hirschman, Albert O., *Salida, voz y Lealtad*, 1a. ed., México, FCE, 1977.
36. Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*; Paidós; Buenos Aires, Argentina; 1972.
37. Langston, Stuart (1978). *Citizen participation in América: current reflections on the state of the art*. pp. 1-12 // En: *Citizen participation en América/* Edited by Stuart Langton. Lexington: Lexington Books. 122 p.
38. Lasswell, Harold D. (1992). *La orientación hacia las políticas. //* En: Aguilar Villanueva; *El Estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa; México, pp.79-103. (Publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, por D. Lerner Y H.D. Lasswell, pp.3-15. Stanford University Press, 1951).
39. *Ley Organica del Departamento del Distrito Federal*; Editorial Porrúa, 1993, 14ª edición; México D.F.
40. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Departamento del Distrito Federal; Diario Oficial ; 12 de junio de 1995.
41. Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de las políticas públicas*; Ministerio para las Administraciones Públicas; Madrid, 1991.
42. Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, ed. Nuevomar. 1988.
43. Macpherson, C.B. *La realidad Democrática*; Fontanella; Barcelona, España; 1968.
44. ----- *La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke*; Fontanella; Barcelona, España; 1970.

BIBLIOGRAFÍA.

45. Méndez, José Luis; *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas.* // En Foro Internacional; COLMEX; ene.-mar. N° 1; pp.111-144. 1993.
46. Merino, Mauricio (coord.); *En busca de la democracia municipal*; El Colegio de México; México, 1994.
47. -----; *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*; FCE; México. 1993.
48. ----- *La participación ciudadana en la democracia.* IFE; Cuadernos d divulgación de la cultura democrática. N° 4. 1995.
49. Moscoso, Leopoldo; *Lucha de clases: acción colectiva, orden y cambio social.* // En Zona Abierta 61-62 (1992); España, pp. 81-187.
50. Olson, Mancur; *La lógica de la acción colectiva.* ed. trillas; México; 1989.
51. ----- *Auge y decadencia de las naciones*; Aguilar; Madrid, España; 1985
52. Paramio, Ludolfo; *América latina en los noventa* // En Nexos No. 168, diciembre 1991.
53. Peschard, Jacqueline; *La cultura política democrática*; IFE; 1995.
54. Pitkin, Hannah F. *El concepto de representación.* Madrid; Centro de Estudios Constitucionales; 1985.
55. Pizzorno, Alesandro; *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*; ed Interamericana; Buenos Aires; 1975.
56. Poulantzas, Nicos; *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*; Siglo XXI; México, 1975.
57. Rubio Llorente, Francisco; *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*; FCE, México, 1979.
58. Portanteiro, J.C. *La democratización del Estado* // En: Pensamiento Iberoamericano, N° 55. pp. 99-126; 1984.
59. ----- *La múltiple transformación del Estado latinoamericano* // En: Nueva Sociedad. N° 104. pp. 88-94; 1989.

BIBLIOGRAFÍA.

60. Sandler, Todd; *Collective Action: theory and applications*. N. Y. USA: Harvester Wheatsheat. 1992
61. Sáinz, Luis I. y Fernando Escalante. *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo* Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas; UNAM; 1986.
62. Salazar, Francisco; *Balance Global de la política económica 1976-1982*. En Schmidt, S. Estudios cuantitativos sobre la historia de México; IIH-UNAM, México. pp. 41-58; 1988.
63. Salazar C, Luis; *¿Existe una nueva cultura política en México?//* En La nueva reforma política. El Nacional; 1991; pp. 209-212; 1991.
64. Sánchez Morón, Miguel; *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. (Estudios de Administración; 42). 287 p. 1980.
65. Schmitter, P. C. *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Universidad de Guadalajara, 1992.
66. Shelling, Thomas C. *La estrategia del conflicto*. México FCE; 1989.
67. Segovia, Rafael; *La politización del niño mexicano*; El Colegio de México 1975.
68. Tullock y Buchanan. *El cálculo del consenso*. Ed. Planeta; Barcelona, España; 1993.
69. Touraine, Alain; *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*; PREALC. 1987.
70. Velázquez, Fabio; *Lineas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana. //En Movimientos sociales y participación comunitaria. Nuevos cuadernos CELATS; Centro Latinoamericano de Trabajo Social; Perú, 1985.*
71. Vekemans R., Giusti y Silva; *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, DESAL, ediciones Troquel, Buenos Aires. 1970;
72. Wolfe, Marshall; *La participación. Una visión desde arriba //* En: Revista de la CEPAL. Nº. 23 pp. 159-184; 1984.
73. Zimmerman; Joseph F. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*; ed. LIMUSA; México, 1992.