



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

"ÁNALISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO"

2 99/88

"LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE: EL CASO DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL D.F. 1998 - 2000

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
RAÚL MONROY GARCÍA



ARACELI PARRA TOLEDO



OCTUBRE 2001



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.

INDICE

INTRODUCCION

4

CAPITULO I

1.	ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	16
1.1	Estado: consideraciones generales	16
1.1.1	Concepto de Estado Moderno	17
1.1.2	El Estado en su papel de Arbitro	21
1.2	El Estado mexicano y la Administración Pública	25
1.3	Reforma del Estado y Políticas Públicas	32
1.4	La Procuraduría Social	36
1.4.1	Antecedentes del primer Ombudsman Administrativo	36
1.4.2	Creación de la Nueva Procuraduría Social para el Distrito Federal	37
1.4.3	Ley Orgánica del la Procuraduría Social del Distrito Federal (Reformada)	39

CAPITULO II

2.	REFORMA POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	44
2.1	Naturaleza Jurídica del Distrito Federal	44
2.2	Antecedentes de la Ciudad de México	45
2.3	El Gobierno de la Ciudad de México	50
2.4	Reforma Política en el Distrito Federal	55
2.4.1	Antecedentes de la Reforma Política que crea la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal	55
2.5	Actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal	62
2.6	Por un Gobierno Democrático	65

CAPITULO III

3.	LA PROCURADURÍA SOCIAL BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	69
3.1	Un enfoque de Políticas Públicas	69
3.2	Creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal	74
3.2.1	Antecedentes	76
3.2.2	Se constituye la Procuraduría Social del Distrito Federal	78

3.2.3 Se reforma la estructura de la Procuraduría Social	79
3.2.4 La Propiedad Condominal	80
3.3 Inconvenientes de la Nueva Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal	86
3.3.1 La función conciliadora de la Procuraduría Social del Distrito Federal	87
3.3.2 ¿Porqué la Procuraduría Social no puede ser Arbitro?	90
3.3.3 Características del Arbitraje	91
3.4 Evaluación	
3.5 La Organización Condominal	94
3.5.1 Atención a la queja condominal	96
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

INTRODUCCION

En las últimas décadas, la Ciudad de México ha entrado en una etapa en la cual la solución al problema habitacional se ha convertido en una de las prioridades de los gobiernos federal y local. Para hacerle frente requiere un marco legal adecuado a las realidades y retos de nuestro tiempo. Es por ello de vital importancia, profundizar en el estudio de un tema tan fundamental como es la vida en condominio, por el beneficio que puede representar para millones de habitantes que viven bajo esta modalidad y que se suman a los miles más día con día.

La llamada propiedad horizontal o de casas divididas por pisos es un hecho tan antiguo, que surgió durante la Edad Media. Sin embargo la primera regulación de la institución se hace hasta la expedición del Código Civil Francés de 1804, siendo el primero que sirvió como precursor para las legislaciones posteriores.

Las legislaciones sobre propiedad horizontal fueron apareciendo en virtud de la necesidad de resolver situaciones difíciles, creadas por el acelerado crecimiento de la población, el cual se unió a la escasez de vivienda. Por ello podemos decir que es un problema de las grandes ciudades, como es el caso del Distrito Federal, donde las sucesivas migraciones y la concentración de la población, motivadas por la falta de espacio y el crecimiento urbano, han hecho necesaria la adopción de un régimen capaz de asegurar vivienda.

En la Ciudad de México, una de las alternativas a este gran problema social, es la construcción de grandes unidades habitacionales y la proliferación del régimen condominal en vecindades que han adquirido los inquilinos

Este régimen de propiedad en condominio, en un inicio constituyó ventajas para sus moradores, pero a la par generó conflictos entre los condóminos que fueron derivados tanto de sus derechos como de sus

obligaciones, así como la ineficacia de la Ley condominal para darle solución debido a lo limitado de su contenido y a la falta de un órgano para su aplicación. Es en esta materia donde encontramos la intervención de la Procuraduría Social como órgano encargado de atender la demanda condominal y darle solución a estos conflictos. Su función primordial dentro de la estructura orgánica del Gobierno de la Ciudad de México es recibir quejas e inconformidades de la ciudadanía por actos u omisiones de las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y por irregularidades en la prestación de servicios públicos, además de proporcionar a los ciudadanos asesoría jurídica y administrativa. Como mediadora realiza las recomendaciones pertinentes a la autoridad responsable. En materia condominal, a través de la Subprocuraduría de Concertación Social solo se encargaba de instruir y asesorar condóminos el cumplimiento de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, así como todo lo relacionado a su administración. (Esta labor venía realizando la Procuraduría hasta fines de 1998).

En el mes de septiembre de 1998, la Asamblea de representantes del Distrito Federal aprueba la nueva Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que otorga a esta institución nuevas facultades. A partir de 1999, el nuevo ordenamiento, la considera un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, la deje fuera de la influencia de cualquier autoridad jerárquica superior. Mantiene su tarea de recibir quejas por faltas u omisiones de la administración pública del Distrito Federal, y de vigilar que la actuación de la autoridad se sujete a los principios de legalidad, imparcialidad. Se convierte ahora en mediadora, conciliadora y arbitro.

En materia condominal es considerada autoridad, al ser facultada para imponer sanciones administrativas a quien viole la ley que rige en esta materia. Además se ampliaron sus funciones en materia de arrendamientos y la incorporación de programas especiales en apoyo a la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar mediante el enfoque de políticas públicas, las atribuciones en materia condominal que le fueron otorgadas a la Procuraduría Social por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el propósito de modernizar la estructura interna del Gobierno de la ciudad de México para atender las demandas sociales en esta materia .

Se busca para definir con mayor claridad el objetivo analizar si actualmente este organismo cumple la atribución que le fue otorgada, donde su tarea solo consistía en recibir quejas por falta u omisiones de la administración pública del Distrito Federal jugando el papel de ombudsman administrativo, dando las recomendaciones necesarias para la atención de la demanda de los ciudadanos y vigilar la actuación de la autoridad. Ahora con las nuevas atribuciones es considerada mediadora, conciliadora y arbitro (a petición de parte, contenido en los artículos (71, 72, 73, 74, 75 y 76) y en materia condominal, los artículos(60, 77, 78 y 79) le otorgan el carácter de autoridad facultada para imponer sanciones administrativas a quien viole la ley que rige en esa materia.

La investigación tiene como propósito, definir la naturaleza legal de la Procuraduría Social como órgano encargado de administrar una justicia relativa en materia condominal en el Distrito Federal, y la importancia política que adquiere esta dentro de la estructura del Gobierno de la Ciudad. Se pretende demostrar a través de analizar su marco normativo y las funciones que realiza actualmente la Procuraduría Social las deficiencias que presenta al no cumplir las metas para lo cual fue creada en materia condominal, por contener imprecisiones y lagunas en la normatividad actual. La Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa al establecer que la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal otorgue mayores facultades a la Procuraduría

Social, con el propósito de dirimir conflictos entre condóminos y administradores lo hizo con la intención de dar una alternativa de solución a los problemas que se presentan. En este sentido considero que esta medida legislativa es una política pública, pero su propuesta de solución trajo de la mano otros, como es el caso de no delimitar con precisión el arbitraje.

La experiencia cotidiana y en propia voz de los funcionarios encargados de ejercer esas atribuciones, asignados a la Subprocuraduría de Concertación Social, reconocen la ineficacia de la propia ley argumentando que el personal adscrito a esa institución no distinguen la diferencia entre conciliación y arbitraje, además de la inconformidad de los condóminos por las sanciones administrativas que se imponen por considerar que no debe ir mas allá de las recomendaciones y asesoría que pueda dar, por tal motivo la hipótesis a comprobar en este sentido es la siguiente:

Si la Modernización y racionalidad administrativa que ha implementado el Gobierno de la Ciudad de México a través de la descentralización, cumple con su cometido en materia social al otorgarle a la Procuraduría Social autonomía administrativa y darle el carácter de arbitro a través de las reformas que realizo la Asamblea de Representantes entonces esta medida cumple con los requisitos que la doctrina establece para ser considerada una política pública.

La elaboración de este trabajo es a partir de un marco teórico- conceptual que nos permita la reflexión interdisciplinaria que combina elementos de varias disciplinas sociales como es el Derecho, la Administración Pública y la Ciencia Política, entre otras lo que nos permitirá explicar las funciones de este ombudsaman administrativo en el Distrito Federal. El marco teórico-conceptual parte de un enfoque liberal en donde los derechos humanos son la base de nuestra investigación para posteriormente abordar los conceptos tales como: procuraduría, descentralización, políticas públicas, control administrativo, modernidad, arbitraje, mediación, conciliación, amigable composición,

ombudsman, autoridad, derechos humanos, administración pública y reforma política.

Este marco debe abordar todos aquellos conceptos que permitan entender la reestructuración de la democracia que vivimos en el país con la llegada al poder de un partido de oposición, sobre todo refiriéndonos a nuestro campo de estudio: que es la ciudad de México donde gobierna el PRD.

Tanto la toma de decisiones (Jefe de Gobierno), como en la creación de leyes (Asamblea Legislativa), se encuentran en una franca relación con las políticas públicas que se vienen implementando para cubrir y satisfacer las demandas sociales. La investigación aborda el rediseño de la organización y de responsabilidades en la estructura interna del Gobierno de la Ciudad.

Atendiendo a lo anterior, se hace un recuento de los sucesos más importantes ocurridos a lo largo de 676 años de historia, de esta gran ciudad. En el primer capítulo, establecemos un marco teórico-conceptual para ubicar a nuestro país en el contexto mundial y comprender como se fue dando la reestructuración de la administración pública en el país y la modernización del Estado mexicano a partir del movimiento revolucionario; posteriormente bajo la propuesta neoliberal, impuesta por los organismos financieros, quienes exigen adecuar nuestras estructuras al nuevo marco internacional, surge hoy día, un debate sobre cual es la función del Estado en un mundo que se ha globalizado y donde México no escapa a esta controversia. Es a partir de la crisis de los años setenta que este concepto esta en la mesa de debates al cuestionar la intervención del Estado en las actividades económicas.

En tal situación y una vez que los gobernantes de corte tecnócrata y de pensamiento neoliberal asumieron el poder político, proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura del Estado, como condición para alcanzar la recuperación económica. Esta visión económica del neoliberalismo, según ellos, concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento. La disminución del tamaño del Estado y la

eliminación de funciones, que apoyaban la redistribución del ingreso, se colocó como parte fundamental del nuevo programa de desarrollo económico.

Desde principios de la década de los ochentas, México ha experimentado, una reforma del Estado, impulsada, entre otras cosas, por numerosas políticas públicas gubernamentales cuyo centro de preocupación ha girado en torno a elementos como la gestoría del estado, la competencia y planificación de las diversas instancias gubernamentales y de la sociedad; la estructura del poder, es decir, los equilibrios y responsabilidades de los servidores públicos; los diversos tipos de desincorporación del aparato de gobierno; el desarrollo y vinculación del mercado interno y externo y, sólo a mediados de los años ochentas se impulsan las políticas e instituciones legadas al sistema de representación. La concepción de las Políticas Públicas fue percibida a través de las investigaciones de Harold Lasswell en torno a los requerimientos de racionalidad del trabajo conjunto de políticos y administradores. Esta nueva forma de hacer política, es algo distinta a la antigua practica del viejo Estado liberal que operaba como un mero vigilante de las relaciones sociales. A partir de 1930, el Estado Mexicano se convirtió en el instrumento que permite las transformaciones económicas, políticas y sociales.

Se sustento en poner en práctica una política de creciente inversión y gasto públicos, origen de la ampliación de las funciones estatales, la que también sirvió para apoyar la consolidación del Estado Social de Derecho; esa intervención suponía tener un soporte administrativo, es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las Políticas Públicas.

En el segundo capitulo abordaremos los antecedentes históricos de la Ciudad de México así como los puntos a destacar en lo que se refiere a su organización política a partir del nacimiento su primer Constitución Política

como país Independiente en 1824; como ha venido evolucionando esta a través del tiempo hasta arribar a lo que fue la reforma de 1999 y un panorama general de las distintas reformas políticas en el Distrito Federal, que permitieron en 1988 el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su consolidación como Congreso local y la recuperación de espacios que tuvo en el ámbito de la política y la gestión urbana.

En él al tercer capitulo, se analiza mediante el enfoque de políticas públicas*, las atribuciones en materia condominal que le fueron otorgadas a la Procuraduría Social por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de modernizar la estructura interna de la Ciudad de México y así atender las demandas sociales en este rubro. El motivo; llevar acabo una descripción racional y critica de las funciones actuales de la Procuraduría Social, y de esa manera poder establecer si las modificaciones hechas al ordenamiento cumplen con su cometido.

Para tal efecto, se realiza un recorrido histórico buscando identificar su antecedente más inmediato, la Procuraduría de los Pobres creada por Ponciano Arriaga; causas que dieron origen a su creación en 1989 como Procuraduría Social y si sus funciones después de la reforma cumplen el propósito por el cual fue creada. Esta reforma aprobada por la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal a través del proceso legislativo dota de mayores facultades a esta institución para atender la gran demanda social que se ha venido generando. Hasta antes de la reforma de 1998, se carecía de un órgano responsable capaz de hacer cumplir la Ley en materia condominal, pero con las modificaciones hechas a la Nueva Ley de la Procuraduría Social, nace el órgano encargado de hacer valer el ordenamiento que rige la vida condominal pero con la característica de no depender del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo.

* El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción- colectiva. Se le identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema

El contenido del documento esta basado principalmente en relaciones bibliográficas tanto nacionales como extranjeras; el enfoque del artículo es básicamente teórico en torno al papel que cumple la Procuraduría Social, haciendo énfasis en el cambio y la innovación organizacional promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el propósito de responder a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas.

La discusión se centra, en la participación de actores distintos del gobierno en la construcción de políticas públicas, quienes son una opción para buscar y lograr mejores condiciones de vida para este gran sector de la población, que vive bajo el régimen condominal. En este sentido, el proceso de construcción de políticas y la implementación de cambios presentan para los gobiernos el problema de obtención de consensos, cuando son constituidos por los organismos centrales del gobierno. Muy en específico, cuando emana de un órgano legislativo como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que aprueba una reforma (nueva Ley de la Procuraduría Social), sin prever los resultados; pero buscándolos a través de medidas coercitivas aplicadas por la Procuraduría Social, justificando y legitimando sus acciones en las atribuciones que le fueron concedidas con la reforma, al dotarlo de autonomía administrativa y otorgarle la facultad de ser autoridad en materia condominal a partir de entrar en vigencia la nueva ley.

La metodología de las política públicas debe cumplir con la siguiente lógica: Se inician como una propuesta luego, la asignación y distribución de recursos implican decisiones políticas y, finalmente; tales decisiones producen efectos en los destinatarios. La implementación se encuentra sujeta a muchas dificultades, entre ellas las relacionadas con el marco de resolución de los problemas, la interpretación de normas, procedimientos y la evaluación de los resultados de los programas específicos. Es en la implementación donde se puede ver las arenas para la interacción. Es a partir de la etapa de la formulación

de políticas públicas que se prescriben procedimientos que guían la implementación para el logro de los resultados deseados o proyectados con base en ciertas supuestos.

Es por lo anterior, que podemos afirmar, que el análisis de políticas como metodología, representa un avance considerable, tanto en el estudio como en la elaboración de la acción pública, específica y actual. Su análisis se caracteriza por el arte de hacer preguntas, confrontando los hechos con la explicación. En foca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos, es por ello, que el análisis de políticas entrega una buena perspectiva de análisis dentro de las ciencias sociales, basándose en el modelo organizacional.

Un modelo organizacional supone, que existen, en un primer momento niveles de valores y preferencias. Los decisores, por ello, tienen visiones distintas del mundo. Dentro de este modelo, los decisores no tienen una información completa de la realidad. Una característica es que no buscan una decisión óptima sino la más satisfactoria, esto se deriva de la información obtenida que ha permitido tener un esquema de alternativas que permiten definir el comportamiento del decisor. Una vez que tiene las alternativas procede a evaluar de manera jerárquica (ordena de acuerdo a su importancia), cada una de estas hasta encontrar aquella que cumpla con el propósito del decisor. Esto consiste en que las alternativas de actuación se investigan y descubren en forma ordenada. Esto va a depender del orden en que investigue la realidad social (o medio ambiente) determinando con ello, en gran medida, las decisiones que se tomen.

Las características descritas del modelo organizacional, se aplican al caso concreto de la Procuraduría Social, como organización que forma parte del gobierno. Para definir las alternativas de acción que el gobierno de la Ciudad necesita aplicar, este depende de la información que procese diversas

organizaciones, entre las que se encuentra la Procuraduría Social. Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas.

Un gobierno se compone de diversas organizaciones con características propias, cada una cuentan con procedimientos y programas de acción, que permiten diferenciarlas unas de otras. Estas se identifican porque cada una, cumple funciones específicas que determinan la dirección de sus decisiones. Este modelo pretende explicar el comportamiento de las organizaciones y los fines que persigue, los cuales se encuentra acotados por una realidad compleja y por las restricciones y/o limitaciones a las que el desidor se enfrenta. Por ello el tomador de decisiones debe de extraer de las posibles alternativas, aquellas que le sean más satisfactorias, analizarlas en forma secuencial y comparárlas con su orden de preferencias.

Para abordar el problema condominal, requiere se realice bajo un *análisis integral de policy* por ser la forma más comprensible, que combina con los estilos operativos de los practicantes relacionados con la producción y transformación de la información, tanto antes como después de las acciones de policy que se han efectuado.

Es indispensable para obtener una visión objetiva del problema y las posibles alternativas de solución, retomar la fase retrospectiva (se limita a la protección y transformación de la información, después de que las acciones de policy sean tomadas) y la prospectiva (Incluye la producción y transformación de la información, antes de que se inicien y/o realicen las acciones de policy).

Para concluir presentamos las conclusiones y propuestas que surgieron de la presente investigación, así como la bibliografía utilizada.

CAPITULO I
ESTADO Y ADMINISTRACION PÚBLICA

I. Estado y Administración Pública

Hoy día, se debate sobre cual es la función del Estado en un mundo que se ha globalizado. México no escapa a esta controversia. Es a partir de la crisis de los años setentas que este concepto esta en la mesa de debates al cuestionar la intervención del Estado en las actividades económicas. En esa situación y una vez que los gobernantes de corte tecnócrata y de pensamiento neoliberal asumieron el poder político proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura del Estado, como condición para alcanzar la recuperación económica. Esta visión económica del neoliberalismo, según ellos, concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento. La disminución del tamaño del Estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como parte fundamental del nuevo programa de desarrollo económico.

En este apartado pretendemos ubicar a nuestro país en el contexto mundial y cómo se fue dando la reestructuración de la administración pública y la modernización del Estado Mexicano a partir del movimiento revolucionario, bajo la propuesta neoliberal con la cual han sido adecuadas sus estructuras al nuevo marco internacional. No podemos encerrarnos en un concepto único de Estado. La propuesta es abrir la historia del México moderno y ver como a través del tiempo el Estado Mexicano se ha ido construyendo.

I.1 Estado: consideraciones generales

“...el Estado se entiende como obra monumental que el hombre construye en la historia para el cumplimiento de sus propios fines y con los recursos que su razón le proporcione.” (Del Palacio, 1999: p. 9).

El Estado ha sido y será uno de los grandes desafíos en el aspecto doctrinal que los politólogos han enfrentado para encontrar su esencia y contenido.

“El teórico político no puede, por mucho que trate, confinarse o limitarse a un catalogo de las varias formas de Estado que han existido, o a las diferentes ideas que sobre el Estado han profesado los hombres.” (Crossman, 1978: p.11).

Se ha considerado al poder estatal como el poder supremo de la sociedad. Para poder entenderlo, debemos conjuntar dos nociones distintas pero no excluyentes entre si; La primera, es el conjunto de la organización gubernamental; o sea, la organización del poder en una sociedad determinada, que además de poseer una estructura económica y una estructura ideológica determinada, posee un conjunto de aparatos institucionales y de normas jurídicas destinadas a regular el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, el termino incluye el concepto de Estado- Nación; esto es una comunidad humana que además de poseer las características ya señaladas en la organización gubernamental, se encuentra delimitada geográficamente.

Debemos reconocer, que el estudio del Estado moderno es a partir del renacimiento, con la obra monumental de Nicolás Maquiavelo, “El Príncipe”.

“Este periodo fue el que coincidió con los grandes descubrimientos e invenciones, con el descrédito de la doctrina eclesiástica y con la disminución del poderío de la Iglesia. Todo ello, sumado al ya dicho resurgimiento de la cultura antigua, engendró una nueva época dentro de la cual se produjo el pensamiento político de Nicolás Maquiavelo (1469-1527)”. (Salazar, 1984: p.106).

1.1.1 Concepto de Estado Moderno

En la Declaración de Derechos del Ciudadano de 1789 y en la Constitución francesa de 1791, los conceptos de soberanía popular y de representación política son consignados universalmente, como elementos insustituibles del Estado Moderno. De ahí en adelante el Estado tendrá siempre en cuenta que el soberano es el pueblo y que su legitimación como organismo estatal, depende de que sea representativo como

organismo estatal de la soberanía popular. Al estado también se le alza una limitación la División de Poderes. La teoría de la División de Poderes es uno de los principios de Ciencia política que puede invocar más antecedentes en su formación. El teórico de la División de Poderes como elemento integrante del Estado Moderno es Montesquieu, quien al formularla, lo hace recogiendo la experiencia de Jhon Locke.

La gestación del Estado Moderno es un proceso histórico, a partir del Siglo XIII una nueva clase política, conocida como burguesía, comienza a emerger. El capitalismo inicia el camino de su construcción. El capitalismo emergía y al hacerlo tenía que romper el cerco medieval, el Estado Moderno nace frente a la época oscurantista de la Edad Media, la clase naciente necesitaba alcanzar su desarrollo, requería que sus principios básicos, las normas nacientes, las ideas elementales que empezaban a configurar su conciencia y que justificaban las nuevas realidades a que ella como clase correspondía sustituyera los conceptos primordiales de la Edad Media.

El mercado medieval resultaba reducido para la pretensiones de la nueva clase; la propiedad feudal se oponía a la división de la sociedad en clases que el orden naciente requería; la subordinación de la autoridad temporal a la Iglesia estorbaba la libre manifestación de la burguesía. La Edad Media contenía en su seno una economía autárquica y pequeña, encontrándose en franca oposición a un mercado amplio que el capitalismo naciente exige.; siendo el mercantilismo la expresión de esta necesidad. Liquidada la nobleza, el capitalismo necesita limitar el organismo del que había obtenido sus consecuentes éxitos: el Estado. El Estado Absoluto era peligroso para la burguesía que necesitaba fundamentalmente libertad económica; la alianza que con él estableció no tenía ya ninguna razón de ser después de que los factores medievales fueron desterrados o superados. Por el contrario, un Estado fuerte, absorbente y sin límites, constituía un obstáculo a su libre desenvolvimiento económico, al logro de este propósito concurrieron varias aportaciones culturales como es el renacimiento, el humanismo, la reforma, el enciclopedismo, el racionalismo, etc.

El renacimiento descubrió al hombre. El humanismo renacentista al predicar la vuelta a los clásicos, al dirigir la mirada hacia Grecia, no lo hacía simplemente por amor a lo clásico, sino por amor a lo humano, mero reflejo de lo divino, este hallazgo da su fundamental sello distintivo a la Modernidad. La Reforma, al sostener el libre examen de los Textos Sagrados, está completando el descubrimiento renacentista sembrado la idea de libertad del hombre.

Esta idea ensanchada con la parición del racionalismo que confirma al hombre como ser exclusivamente apto para formar sus convicciones, se vuelca en el pensamiento político y da origen a los Derechos Naturales del hombre. El hombre por el mero hecho de su nacimiento está dotado de derechos inherentes a su naturaleza que nadie puede arrebatarle: John Locke y Juan Jacobo Rousseau coinciden en este punto.

El capitalismo encuentra en esta idea el primer límite que oponer al Estado. Pero junto a la libertad espiritual del hombre, a la burguesía le interesa que se garantice y afirme primordialmente el derecho del individuo a la propiedad. John Locke es su mejor teórico: propiedad y libertad son los derechos fundamentales del hombre, ambos están por encima del Estado que únicamente tiene que respetarlos.

Esta tendencia obtiene su formulación histórica en dos grandes documentos separados entre sí : la Declaración de Derechos de Virginia en 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789. A partir de entonces el Estado siempre estará limitado por unos Derechos Individuales intocables, el de libertad y el de propiedad.(González M.A.,1996: p.p. 30-69).

El segundo límite que al Estado Moderno se impone, obedece a una de las construcciones teórico-políticas cuya validez inspiró en gran parte las luchas ciudadanas del siglo XIX. Tratase de la diferenciación entre Sociedad y Estado.

La sociedad y el Estado son entidades distintas; el Estado emana de la Sociedad más no es ella. Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, al introducir la idea de pacto o contrato social en la formación de la Sociedad política están enunciado la diferencia fundamental entre el cuerpo social y el político.

Una vez que se aceptaba la distinción entre Sociedad y Estado había que dar forma y justificación a la emanación que el Estado tenía de la Sociedad. Tal misión tocaría cumplir a las ideas de soberanía popular y representación política, la considera Montesquieu indispensable para que el gobernante actúe con templanza y ve en ella un medio insustituible de evitar la arbitrariedad, y es la coexistencia de tres poderes con el Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pudo entonces la División de Poderes ser el sistema de frenos y contrapesos; la burguesía necesitaba seguridad en el disfrute del derecho a la propiedad, el medio que la burguesía iba a encontrar para garantizarlo fue la idea del Estado de Derecho.

El Estado debe estar sometido o auto-limitado por normas preestablecidas, el principio de la legalidad regirá su actuar, el Estado no podrá salirse del cauce estatuido por el Derecho vigente, tal es la formación que el principio de Estado de Derecho llegó a alcanzar como elemento integrante, las normas a que se somete el Estado deben tener por contenido mínimo los principios genéricos del Estado Moderno; el derecho por medio del cual el Estado se auto-limita tiene que consignar los Derechos del Individuo, la Soberanía Popular, la Representación Política y la División de Poderes, conformando con ello la arquitectura del Estado Moderno.(Miranda,1990: p.p. 35-60).

Su marco sociológico está constituido por esa entidad que nace a fines del siglo XV: la nacionalidad. Su medio externo se forma por la coexistencia de otros Estados nacionales, cada uno soberano, cuyas relaciones entre sí se verifican a través de un Derecho Internacional que parte de la equiparación jurídica de todos Estados.

I.1.2 El Estado en su papel de Arbitro

A lo largo de la historia una de las misiones prioritarias del Estado ha sido la procuración de justicia, elemento fundamental para que podamos hablar de un verdadero Estado de Derecho.

Al vincular la procuración de justicia con el Ministerio Público y la persecución de los delitos, estamos hablando de una verdad parcial. El Procurador es un representante no únicamente de intereses particulares sino que, debe velar por el respeto a los derechos de la sociedad en su conjunto. Por ello, en esta apartado recordaremos la existencia que han delineado los matices de nuestra actual procuración de justicia: el procurator y el pretor en el Derecho romano; los procuradores y solicitadores, conocidos como trampistas, en el Derecho prehispánico, los procuradores de pobres en el Derecho Indiano y en el México independiente con Ponciano Arriaga, el Procurador General de la república adscrito, en principio, al Poder judicial para asentarse, desde 1900, en la administración pública; la Procuraduría del Pueblos, antecedentes de la actual Procuraduría Agraria, hasta llegar a nuestro sistema de justicia actual con varias de procuradurías como son:

- Procuraduría De los Pobres a la Procuraduría Social del Distrito Federal
- De La Procuraduría De Pueblos a La Procuraduría Agraria
- Procuraduría Federal De La Defensa Del Trabajo
- Procuraduría Federal De La Defensa De Los Trabajos Al Servicio Del Estado
- Procuraduría Federal Del Consumidor
- Procuraduría De Los Vecinos De La Ciudad De Colima
- Procuraduría Para La Defensa De Los Indígenas. Procuraduría Social De La Montaña
- Procuraduría De Protección Ciudadana De Aguascalientes
- Procuraduría Federal De Protección Al Ambiente
- Procuraduría De La Defensa Del Menor
- Procuraduría De La Defensa Del Anciano
- Procuraduría General De Justicia Militar

- Procuraduría para la defensa de derechos humanos, antecedente de nuestro ombudsman nacional.

En todos los casos, estas instituciones buscan un común denominador, el acceso a la justicia, aunque en muchas ocasiones, los resultados no han sido los esperados, y no pocos los indicadores que acreditan la existencia de una crisis en nuestro sistema de procuración de justicia.

ANTECEDENTES

Podemos advertir cuando menos la existencia de una doble vertiente en los antecedentes: aquellos que tratan sobre figuras encargadas de la formulación de denuncias, y de la persecución de los delitos, y en otra vertiente, advertimos la presencia de procuradores como letrados o representantes que brindan asistencia jurídica a individuos o grupos desprotegidos. Dicha doble vertiente continúa hasta la fecha.

En la antigua Grecia, encontramos figuras como los temosteti que eran denunciadores; los éforos, encargados de evitar la impunidad cuando el agraviado no acusaba. Sólo fue uno de los temosteti que procuró justicia y reformó al Aerópago, proporcionándole la facultad de vigilancia de la aplicación de homicidio y de atentados en contra de la seguridad de el Estado y del exacto cumplimiento de la constitución democrática.

En el Derecho Romano aparece la pretura en el año 367 a. De J.C., y el pretor tenía la función de administrar justicia a personas provistas de acceso a las legis acciones y si bien existían otras figuras; es el pretor romano la figura que tienen los perfiles embrionarios de un procurador de justicia actual.(Margadant, 1996: p.p. 55-127).

Durante la Edad Media destacan tres figuras fundamentales: los procuradores del rey, el Attorney General, y el Ministerio Fiscal.

En el México prehispánico, si bien el historiador jesuita Francisco Javier Clavijero declara que no había abogados, sino que sólo se preparaban hombres para la judicatura, Fray Bernardino de Sahugún señala, en el ámbito de los Tribales Menores Urbanos, la existencia de los que él llama trampistas: procuradores y solicitadores.

Durante la colonia, el Virrey les impartía justicia, pertenecía a las Audiencias. La Audiencia de México, claro ejemplo de la fusión entre la justicia y el Virrey les daban política, era Virrey les informaba y conocía de las causas tanto Virrey como Virreyes, conciliaban en tres salas. El Presidente nato de la Audiencia de México fue el Virrey de la Nueva España, y por debajo de él, existía una serie de funcionarios y empleados públicos, denominados subalternos, entre ellos, los procuradores que intervenían en los procedimientos cuando estaban involucrados menores de 25 años o indios.(Margadant,1998: p.p. 13-138).

Si bien en la baja Edad Media se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no sólo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular, o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador; más no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales. Lo hacía como manifestación del poder del mismo Monarca, quien en virtud de su señoría natural debía defender a sus vasallos. Así no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista según la cual las leyes son dadas en función de un bien social, cuando se empieza a ver el sistema de fiscalías como representante de la sociedad.

En relación con la época colonial las Leyes de indias aportan información internaste. Señalan que otro tribunal ordinario era el Consejo real y Supremo de indias, encabezado por el Presidente, y con Ministros funcionarios y subalternos, entre ellos un procurador de pobres que generalmente, asumía la defensa del inculgado..

En la Recopilación de 1680 se hace mención a dos fiscales: un de lo Civil y otro de lo Penal. Posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de asuntos civiles. En 1777 se dictó un decreto por el que se creaba un a Fiscalía más, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y Ultramar. En octubre de 1812 se dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales y, por decreto del 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el jefe político superior de la provincia, oyendo el parecer de la Audiencia. Sus funciones principales eran: defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de justicia.

En nuestro país hubo intentos desde el siglo pasado por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder y para afrontar injusticias sociales. En 1847, el mismo año en que Cresencio Rejón introdujera el Amparo, el notable liberal Ponciano Arriaga propuso al Congreso de San Luis Potosí la creación de la Procuraduría de Pobres, con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas atrocidades y agentes públicos también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.

1.2 - El Estado mexicano y la Administración Pública.

El Estado que surgió del movimiento revolucionario a principios del siglo XX en nuestro país, se enfrentó a un país devastado por la guerra interna, desarticulado hacia su interior al no existir una identidad nacional, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios habían tocado fondo. Para poder enfrentar esta situación, los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una

estructura económica y social sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional.

“El Estado mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada; la movilización de masas organizada en torno a la figura del Estado tiene su punto nodal en la administración cardenista”. (Fernández, 1989: p.10).

“ Es así, como la reforma agraria y la expropiación petrolera le permitieron al Estado mexicano conseguir aquel capital político que le permitiera legitimarse y crear los conductos e instrumentos de una política de tipo reformista, que implicaba a futuro su creciente participación en la economía”. (Herrera, 1998: p.p.103-213).

“Acciones de este tipo, permitieron al Estado mexicano acercarse a la población a través de diversos instrumentos creados para ganar la simpatía popular, como lo fue la primera ley laboral decretada el 18 de agosto de 1931 en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, garantizando beneficios a la clase trabajadora, obteniendo con ello un compromiso popular con el gobierno, por que a cambio de esos beneficios amplios sectores de la población tendría que dar un apoyo incondicional a las acciones gubernamentales”. (Climent, 2000: p.42).

“No se trata únicamente de satisfacer (o pregonar que se satisfacían sin serlo) los intereses propios de las masas que resumían el programa de reformas sociales; se trata, más bien, de acabar de construir a esa fuerza social, organizándola bajo la protección del Estado de la Revolución. De ello dependía el futuro del propio Estado.”(Cordova, 1986: p.34).

Fue de esta manera que el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía ser identificado como el punto de equilibrio del interés privado y del interés social, y convertirse en el ente conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país.

Así como sé fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular: las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas y las relaciones del país con el exterior y el Estado con la iglesia. De esta manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado en los procesos productivos; de regular los conflictos entre las distintas clases sociales, representadas en lo fundamental por el sector patronal y el sector obrero; y de crear las instancias legales en que aquellos habrían de ser resueltos.

Con estos mecanismos, se logró la institucionalización de las formas de solución de las controversias sociales, que pudieran poner en riesgo el proceso de acumulación del capital. Se hizo sólida la idea que el Estado era el único ente capaz de constituirse en el elemento regulador del equilibrio del ciclo económico.

En este contexto fue que el Estado Mexicano se convirtió en el ente rector de las transformaciones económicas, políticas y sociales. El soporte de su actuar, fue la puesta en marcha de una política de creciente inversión y gastos públicos, que le permitió ampliar sus funciones, lo que también sirvió para apoyar la consolidación del Estado benefactor. En ese momento, lograr el equilibrio entre la acumulación de capital y un crecimiento que se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la garantía de estabilidad social y la justificación que el Estado necesitaba para intervenir en los procesos económicos. (Fernández, 1989: p.p.17-45).

Sin embargo, esa intervención requería tener un apoyo administrativo especial, es decir, se requeriría de un cuerpo técnico que sirviera no sólo como punto de enlace entre el poder del Estado y la creciente demanda de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las funciones públicas. El Estado, pretendía avanzar en la industrialización del país pero también trataba de reducir las tensiones sociales originadas en la creación de las condiciones para incrementar la rentabilidad privada. Lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y

sociales. Estos dieron pauta a que la administración pública fuera adquiriendo características propias en el aspecto estructural y sus formas de gestión se fueron haciendo cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su organización administrativa. Esto dio pauta a la creación de nuevos órganos de la administración pública y con ello la creación de normas jurídicas para regular su funcionamiento. La función administrativa se fue haciendo más compleja lo que motivo la necesidad de reglamentarla. Para cumplir este objetivo, fue necesario que se legislara en esta materia. De ahí se estableció que el Congreso de la Unión sería el poder encargado de aprobar la creación de las Secretarías de Estado organizando en primera instancia las existentes. (Solís, 1975: p.p. 217-248).

La estructura operativa del Estado - la administración pública - sufría modificaciones en su organización conforme se suscitaban cambios económicos, políticos y sociales debido en gran parte a las nuevas actividades que iba asumiendo el Estado, que traían como consecuencia el surgimiento de nuevas dependencias y entidades.

Con esta evolución que sufrió la administración pública se crearon organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna, la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas hasta aquellas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública.

No sólo el sector central fue creciendo sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron, por una parte, las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios y, por otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la burguesía mexicana. Lo que se manifiesta de manera muy clara en la escasez de recursos privados para realizar proyectos de inversión de largo plazo.

Tal situación provocó que, en muchos casos, el Estado Mexicano tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.

De los elementos anteriores se desprende que el crecimiento de todo el aparato de gestión pública, y dado que la meta del Estado fue en todo tiempo consolidar un modelo de desarrollo capitalista, estuvo vinculado a:

- a) Los desequilibrios y las tensiones sociales que genera un proceso de acumulación de capital vinculado a un crecimiento económico distorsionado.
- b) La incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial.

Ambos aspectos fueron determinantes para que el Estado Mexicano se convirtiera en un Estado altamente interventor, y dado que su legitimidad dependía en gran parte de que se lograra la mejoría en las condiciones de vida de las clases populares, a la ampliación de la estructura de gestión pública siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público.

Por una parte, si el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución de bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica

además de favorecer la acumulación privada, podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.

Fue principalmente en los países desarrollados donde las políticas de gasto expansivas, basadas en estrategias económicas de corte keynesiano, permitieron mantener la expansión del capital y también apoyar las funciones administrativas del Welfare State.

En los años setenta esas condiciones se transformaron radicalmente. La crisis mundial del capitalismo terminaba con 40 años de acumulación intensiva donde el incremento de los gastos del Estado, al irse reduciendo paulatinamente sus ingresos, fue deteriorando rápidamente la capacidad financiera del mismo. Con ello, sus posibilidades para mantener a una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron drásticamente.

En un ambiente recesivo, de creciente proteccionismo, los logros del Estado interventor son puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político es fuertemente cuestionada. Estos fenómenos marcaron el inicio del abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal de gestión pública.

Como se mencionó, antes de la crisis de los años setenta existía un consenso positivo acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de regulador de los procesos económicos-sociales, pero ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos una percepción negativa del quehacer público empezó a hacerse evidente. El neoliberalismo, que durante décadas había sido relegado a un segundo término en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora en las condiciones propicias para regresar al campo económico. El neoliberalismo, presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades. En la lógica económica del neoliberalismo, la acción estatal,

sobre todo la vinculada a las políticas sociales y a las actividades productivas, es la que no permite que el sistema económico por si mismo se autorregule. Es la intervención del Estado en los problemas coyunturales donde esta el origen de los desequilibrios económicos. Por lo tanto cualquier acción del Estado, ya sea la implementación de un programa de asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada. (Ziya, 1965: p.1-23).

A partir de los estragos que la crisis de los años setentas provocó sobre el capitalismo mundial, se empezaron a cuestionar seriamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto asumieron como ideólogos y hacedores de la política económica, el manejo de la toma de decisiones en los gobiernos empezaron a privilegiar las políticas de dejar hacer, dejar pasar. Se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas. En el caso particular de la administración pública, el neoliberalismo propone reducir su papel al de encargada del procesamiento de las demandas colectivas. Bajo el supuesto de que el fin de la acción gubernamental debe ser la vigilancia y la aplicación de las normas que garanticen el equilibrio de los mercados y no la prestación de servicios de apoyo social.

Para esta corriente ideológica la legitimidad del Estado -y de la administración publica- se encuentra en la limitación al ejercicio de su poder sobre los individuos. Y Para ello, propone se lleve acabo una doble refuncionalización del Estado.

1. Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno.
2. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso -base de los programas de beneficio social-, que había creado una gran masa de grupos de interés político que podía ejercer cierta presión sobre el propio Estado.

La propuesta de neoliberalismo, se presentó como la única alternativa para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo en el

ámbito mundial. Había llegado el momento para que el estado interventor y el Estado benefactor cedieran su lugar al Estado neoliberal.

Aquí es donde encontramos la reforma del estado que se ha convertido en uno de los temas centrales de la agenda política. El origen de este proceso tuvo su origen, cuando el modelo de Estado montado por países desarrollados en la posguerra, que impulsó el desarrollo del capitalismo, entro en crisis hacia final de los años setentas. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue retomar los postulados del neoliberalismo. Derivado de esto se requirió se reformara el Estado pero con el enfoque de reducir su tamaño y se diera libertad a las fuerzas del mercado. Pero se ha hecho evidente que tal propuesta no era la idónea. Esta forma de pensar tenia como propósito dismantelar el aparato de estado pero se reconstruye para que pueda enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad. Por ello la crisis fiscal, los problemas del desarrollo y los cambios a nivel global hacen difícil decidir acerca de las políticas que puedan cubrir y satisfacer las demandas sociales. En un mundo globalizate, es necesario que los países como México instrumenten políticas publicas que garanticen la cobertura de los satisfactores básicos para los ciudadanos.

1.3 Reforma del Estado y Políticas Públicas

La crisis de los años setentas marco para México los limites del modelo de desarrollo que venia dándose desde la posguerra.

"La caída del crecimiento de productividad y de la producción manufacturera en los años setenta esta relacionada a la crisis por la que atraviesan las economías industrializadas y, en especial, la norteamericana, dada la dependencia tecnológica a la que esta sujeta el desarrollo industrial del país".(Huerta, 1987: p.41).

Los países industrializados se vieron afectados por una grave recesión económica repercutiendo sus efectos en las economías subdesarrolladas, tal es el caso de las economías latinoamericanas entre las cuales nos encontramos inmersos.

Los efectos de la crisis, para el país, se reflejaron en problemas de carácter estructural: desequilibrio financiero, altos índices de inflación, creciente desempleo, una asfixiante deuda externa, el deterioro en el nivel de vida de las clases más desprotegidas y con ello el aumento de los niveles de pobreza externa, la inestabilidad de las instituciones y problemas de racionalidad y legitimidad como resultado del desgaste que sufre la administración pública.

En este contexto y al iniciarse el nuevo siglo, México se encuentra inmerso en este mundo globalizado, donde el Estado, se reforma en la forma de conducir y llevar el cambio. Abandona, poco a poco, la figura del Estado benefactor, paternalista, empresario y se adopta una imagen del Estado mínimo, que trata de ser eficiente en su acción. Se abre con ello, un mayor espacio para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en este sentido, la gestión pública se ve obligada a cambiar su actitud ante la demanda creciente de la ciudadanía que busca una acción pública eficiente y eficaz.

Es bajo la perspectiva neoliberal, donde encontramos los nuevos procesos que acompañan la recuperación y renovación del sistema capitalista. El mundo se mira de una manera distinta, donde ya no existen acontecimientos aislados, el progreso científico y tecnológico, la globalización económica, y el impacto de los problemas ambientales así lo demuestran:

1. **La aceleración del progreso científico y tecnológico** y su incorporación en las actividades productivas, que por un lado, se reflejan en el surgimiento de nuevas tecnologías implicando una progresiva sustitución del trabajo humano por capital, y a su vez demanda del capital humano una mejor calidad del trabajo, y por el otro, procesos productivos se van rezagando en los países que carecen de tecnología de punta y con ello sus formas de organización y gestión.
2. **El fenómeno de la globalización económica** entendida esta como un proceso de integración mundial, donde se establecen tratados internacionales de carácter regional, con el propósito de crear bloques económicos que les permite un libre intercambio comercial entre países vecinos (México-Estados Unidos-

Canadá). Esta integración económica, trae aparejada modificaciones sustanciales en la división internacional del trabajo y donde las relaciones comerciales tienden mas rápidamente a liberarse.

3. **La reforma del estado**, entendida como el establecimiento de nuevas reglas en el funcionamiento político y económico del régimen que implica en esencia una forma del que hacer gubernamental con los actores sociales, en un contexto democrático, que implique una menor concentración del poder en los entes del Estado. Desde 1982, la lógica de desarrollo que tuvo el Estado como ente protagónico entro en crisis. Esta crisis penetro en todos los ámbitos de la vida social generando un cambio en las estructuras sociales. Se derrumbo y fue cuestionada la figura del Estado benefactor provocando una revisión de todo.

Fue un acontecimiento que obligo a una profunda redefinición de los valores que habian orientado el sentido institucional del Estado mexicano, de sus cuerpos administrativos.(Quiros, 1993: p.p.3-29).

Es a partir de los años ochentas, que nuestro país experimenta una profunda reforma del Estado impulsada principalmente, por un numero considerable de políticas públicas implementadas por gobernantes tecnócratas de corte neoliberal, cuyo centro de preocupación a girado en torno a:

1. El desarrollo del mercado interno,
2. Los diversos tipos de desincorporación del aparato de gobierno.
3. La estructura de poder: equilibrios y responsabilidades de los servidores públicos.
4. La gestoría del Estado: competencia y planificación de las diversas instancias gubernamentales y de la sociedad.

En este sentido, la reforma consiste en la necesidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento político que asegure de una manera lo que la sociedad anhela, la democracia. Ante esta crisis generalizada, nuestros gobernantes,

decidieron implementar políticas para suavizar sus efectos ante una población resentida. Pero estas políticas no tuvieron un análisis serio y lo que se obtuvo, fueron soluciones improvisadas que solo adquirieron el carácter de panaceas. Quizás en algunos casos hubiera sido aconsejable reflexionar con mas calma la puesta en marcha de las políticas que se impulsaron, en especial las que pretendían regular la economía que era de primer orden; a fin de poder planear las estrategias que habrían de retener los efectos de la crisis y retomar el camino de la recuperación.

Este proceso de cambio fue llevado a regañadientes, con la participación de partidos políticos así como de la sociedad civil, pero en la mayoría de los casos, el principal actor ha sido el gobierno mediante la implementación de políticas publicas y aprobación de reformas constitucionales que se han traducido en cambios importantes: en sus leyes, en la reformulación de las instituciones y en forma indirecta en la vida social cotidiana, como han sido por ejemplo los efectos sociales ocasionados por el proceso de redimensionamiento del aparato de gobierno. Es a partir de aquí cuando: "La administración publica ha sido favorecida por la metodología del análisis de las políticas publicas, debido a que esta ultima plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales, es decir, se convierte en un instrumento de explicación y análisis mas detallado que le permite una mejor orientación para la toma de decisiones".(Montes de Oca, 2000: p.16).

Para reforzar el planteamiento citemos a Geoffrey Vickers:

"...el análisis de policy es una disciplina de la ciencias sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que puede utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy."(Geiffrey, 2000: p.3).

El *análisis* busca reconocer y establecer el tipo de los problemas públicos a resolver por el gobierno (los criterios de selección y exclusión de problemas); como segunda etapa debe analizar la información con la que se cuenta (*diseño*), las causas que originan la decisión de su aplicación, corrección o reemplazo (*formulación*); y así

poder establecer los motivos que permiten determinan la elección de los cursos de acción a seguir, de los instrumentos a utilizar, siguiendo los criterios de *implementación*; para concluir debemos establecer la correspondencia entre lo que se hizo con lo que se debió hacer a través de la última etapa, la *evaluación*.

De lo anterior, podemos concluir, que las políticas públicas no es otra cosa que el estudio y análisis de las acciones que la autoridad ejerce o aplica en el seno de nuestra sociedad. Se auxilia de "... las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos".(Montes de Oca, 2000: p.467).

Es evidente, los significativos pasos dados en el proceso de reforma del Estado en el aspecto económico, por una parte, y en las disposiciones normativas e institucionales ligadas al ejercicio del poder y al sistema de representación, por la otra. Es a partir de este último aspecto, que enmarcamos a la Procuraduría Social como parte de una decisión política del poder legislativo local del Distrito Federal como parte auxilia en las políticas públicas que implementa el gobierno de la ciudad.

1.4 La Procuraduría Social

1.4.1 Antecedentes del primer Ombudsman Administrativo

Para poder entender su actual función, debemos remontarnos a los orígenes de su creación. Por acuerdo del Jefe del Departamento Del Distrito federal (Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1989), surge la Procuraduría Social del Distrito Federal, al que podemos identificar como el primer ombudsman administrativo, cuyo antecedente se puede referir al ombudsman previsto en la Constitución sueca de 1809, "...para defender al ciudadano-consumidor-usuario. De supervisión en sus inicios, de las actividades de la Administración y de la Justicia, ha quedado dentro de una variedad de matices, a ser una institución vinculada al poder legislativo con la misión de tutelar los derechos fundamentales de los individuos fiscalizando la actividad

de la administración para prevenir la violación de dichos derechos o exigir la restitución cuando se han violado".(Alemany,1984: p.91).

Entre dichas facultades destacaba la posibilidad de conocer e investigar las quejas que los habitantes del Distrito Federal formulan contra acciones u omisiones de autoridades y particulares concesionarios de algún servicio publico, dando pauta para la aplicación de los correctivos necesarios; podemos decir que sirvió como un mecanismo de control, para medir y evaluar los resultados del gobierno local. Esta era una institución inserta dentro del poder ejecutivo local, que formaba parte de la administración publica centralizada del Departamento del Distrito Federal y que dependía jerárquicamente del Regente de la Ciudad. Sin embargo, la Procuraduría Social carecía de un marco normativo definido y estaba limitada en cuanto a la autonomía que deba caracterizar a un autentico ombudsman.

I.4.2 Creación de la Nueva Procuraduría Social para el Distrito Federal

La Asamblea de Representantes, dando cumplimiento de su función formal, el proceso legislativo, a través de las reformas o aprobación de los ordenamientos legales, es parte auxiliar en las políticas publicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad al establecer leyes que tienen como propósito principal recuperar el desarrollo social.

Estas reformas se inscriben como una necesidad de la sociedad, siendo este un elemento fundamental para la elaboración de políticas públicas, que se traduce en una democracia participativa consistente en la demanda de mas espacios para intervenir en las decisiones de gobierno. Esta exigencia, no se detuvo con la modificación más importante hecha en materia constitucional para el Distrito Federal ocurrida a mediados de los años ochentas y por la cual se creo la Asamblea de Representantes; por el contrario, continuaron expresando, entre otros la necesidad de autonomía para la gestión del poder público.

El día 10 de agosto de 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, con facultades para generar reglamentos, para expedir decretos y dictar bandos y ordenanzas. No obstante, y a pesar de esta reforma, el Congreso de la Unión seguía siendo la única instancia competente para legislar en lo concerniente a la capital de la República. Hasta 1993 se lleva a cabo reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la modificación al título quinto relativo al tema "de los Estados de la Federación y del Distrito federal".

Las modificaciones hechas al artículo 122 constitucional, fueron las más amplias en este proceso de cambio. En el año de 1994, se promulgó el cuerpo normativo que habría de regir la vida política del Distrito Federal; conocido como Estatuto de Gobierno. En este mismo año, la Asamblea de Representantes (legislatura 1994-1997), estrena las nuevas facultades otorgadas en la reforma constitucional de 1993, dentro de las cuales estaban emitir su propia Ley Orgánica y Reglamento de Gobierno interior, aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; así como la Revisión de la Cuenta Pública de la Administración Pública Local, la expedición de las leyes orgánicas de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del D.F., asimismo, amoldaba su competencia en materia como: administración pública local, presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor de Hacienda; bienes del dominio público y privado del D.F., servicios públicos y su concesión, organismo protector de los derechos humanos; defensora de oficio; notariado, planeación y desarrollo.

En este entorno y al momento de la reforma constitucional concluida en agosto de 1996, los habitantes del Distrito Federal jerarquizaron de modo creciente la democratización de la vida política, social y económica con sentido de entidad local. Estos cambios constitucionales operados en los órganos de gobierno, se dan en el marco de la reforma política. (Arteaga, 1999: p.p.468-487).

Como resultado de una consulta para la reforma del Estado, en 1996, se presento al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del D.F., mediante la cual sé:

"[...] amplia considerablemente los espacios de participación y representación ciudadana en el régimen político del Distrito Federal y se define que las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en la capital, corresponderían a los Poderes de la Unión en el ámbito local y en el ejercicio de sus atribuciones concurrirán las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia".(Pérez, 2000: p.516).

Se estableció que se ratificaría a los delegados para las demarcaciones político administrativas del Distrito Federal por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el año de 1997, y la elección directa de los mismos a partir del año 2000.

El 17 de septiembre de 1997 se instala la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el trienio 1997-2000, después de haber vivido la primera elección del jefe de Gobierno del D.F., que represento un triunfo sin precedente para el Partido de la Revolución Democrática, ya que gano su candidato (Ing. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano) y la mayoría de los distritos electorales.

Durante la gestión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo mayoría el PRD, se aprobaron sesenta ordenamientos legales.(Batres,1999: p.p.29-34).

Con ello iniciaron la transformación de las leyes de la ciudad en cuatros rubros que se enfocan a la atención de determinadas demandas de la sociedad:

1. Leyes para promover seguridad y justicia.
 2. Leyes para combatir la Corrupción
 3. Leyes para recuperar el desarrollo social
- Leyes para continuar la democratización de la capital

I.4.3 Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Distrito Federal (Reformada)

Dentro del cuerpo de Leyes para recuperar el desarrollo social, encontramos la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría social que faculta a esta institución a fungir como mediadora, conciliadora y arbitro en los conflictos de arrendamiento y para sancionar ahora a quienes incumplan las obligaciones condominiales.

Hasta antes de la reforma, se carecía de un órgano responsable capaz de hacer cumplir la Ley en materia condominal, pero con las modificaciones hechas a la Nueva Ley de la Procuraduría Social nace el órgano encargado de hacer cumplir el ordenamiento que rige la vida condominal pero con la característica de no depender del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo. Estas atribuciones que le fueron otorgadas a la Procuraduría Social buscan modernizar la estructura interna del Gobierno del Distrito Federal para atender las demandas sociales en materia de arrendamientos y régimen condominal.

La necesidad de reformar esta ley, se debe a que en las últimas décadas, la Ciudad de México a entrado en una etapa donde la solución al problema habitacional se a convertido en una de las prioridades del gobierno federal y local. Como toda urbe moderna, requiere de un nuevo y más adecuado marco legislativo frente a los retos de nuestro tiempo. Es importante profundizar en el estudio de un tema tan fundamental como es la vida en condominio, por el beneficio que puede representar para millones de ocupantes que viven bajo esta modalidad y que permita resolver los problemas cotidianos que hoy en día se presentan.

La llamada propiedad horizontal o de casas divididas por pisos es un hecho tan antiguo, que surgió durante la Edad Media. Sin embargo la primera regulación de la institución se hace hasta la expedición del Código Civil Francés de 1804 siendo el primero que sirvió de precursor para las legislaciones posteriores.

Las legislaciones sobre propiedad horizontal fueron apareciendo en virtud de la necesidad de resolver situaciones difíciles, creadas por el acelerado crecimiento de la población, el cual se unió a la escasez de vivienda. Por ello podemos decir que ello es un problema de las grandes ciudades, como es el caso del Distrito Federal, donde las sucesivas migraciones y la concentración de la población motivadas por la falta de espacio y el crecimiento urbano, han hecho necesaria la adopción de un régimen capaz de asegurar vivienda. (Villavicencio, 2000: p.p. 37-78).

En la Ciudad de México, una de las alternativas a este gran problema social, es la construcción de grandes unidades habitacionales y la proliferación del régimen condominal en vecindades que han adquirido los inquilinos.

Este régimen de propiedad en condominio, en un inicio constituyo ventajas para su moradores pero a la par genero conflictos entre los condóminos que fueron derivados tanto de sus derechos como de sus obligaciones, así como la ineficacia de la Ley condominal para darle solución debido a lo limitado de su contenido y a la falta de un órgano para su aplicación.

Es en esta materia donde encontramos la intervención de la Procuraduría Social en la solución de estos conflictos. Su función primordial dentro de la estructura orgánica del Gobierno de la Ciudad de México es recibir quejas e inconformidades de la ciudadanía por actos u omisiones de las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y por irregularidades en la prestación de servicios públicos, además de proporcionar a los ciudadanos asesoría jurídica y administrativa. (Ley de la Procuraduría Social del D.F., 2000: Art.3°). Como mediadora realiza las recomendaciones pertinentes a la autoridad responsable y en caso de no recibir respuesta positiva se hará llegar a su jefe inmediato. De no ser atendida su recomendación la hará del conocimiento del Jefe de Gobierno para que tome las mediadas indicadas.

En materia condominal, a través de la Subprocuraduría de Concertación Social solo se encargaba de instruir y asesorar a los propietarios de inmuebles en condominio en el cumplimiento de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, así como todo lo relacionado a su administración. (Esta labor venía realizando la Procuraduría hasta fines de 1998).

En el mes de septiembre de 1998, la Asamblea de representantes del Distrito Federal aprueba la nueva Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que otorga a esta institución nuevas facultades.

A partir de 1999, el nuevo ordenamiento, la considera un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, la deja fuera de la influencia de cualquier autoridad jerárquica superior. Mantiene su tarea de recibir quejas por faltas u omisiones de la administración pública del Distrito Federal, y de vigilar que la actuación de la autoridad se sujete a los principios de legalidad, imparcialidad. Se convierte ahora en mediadora, conciliadora y arbitro.

En materia condominal ya es considerada autoridad, pues fue facultada para imponer sanciones administrativas a quien viole la ley que rige en esta materia. Además se ampliaron sus funciones en materia de arrendamientos y la incorporación de programas especiales en apoyo a la ciudadanía.

Uno de los propósitos, es encontrar la naturaleza legal de la Procuraduría Social como órgano encargado de administrar una justicia relativa en materia condominal en el Distrito Federal, y su importancia política que adquiere esta dentro de la estructura del Gobierno de la Ciudad.

Corresponde analizar, en los subsiguientes capítulos, si este nuevo ordenamiento ha permitido al Gobierno de la Ciudad de México encontrar soluciones reales a la convivencia condominal. El punto central, será determinar si este cambio en la naturaleza de la Procuraduría Social del Distrito Federal al dejar de ser un amigable conciliador para convertirse en autoridad y arbitro, y en la estructura del gobierno local,

deja de ser un organismo desconcentrado para convertirse en organismo descentralizado, es efectivamente una Política Pública que cumple con las etapas y objetivos que la doctrina establece. El modelo organizacional, será el instrumento que permitirá identificar el comportamiento de la Procuraduría Social dentro de la estructura organizacional del Gobierno de la Ciudad al identificar con precisión “sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias”.(Montes de Oca, 2000: p.36).

CAPITULO II
REFORMA POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN
CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

2. REFORMA POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, territorio que sirve de asiento a los poderes federales, ha tenido siempre una condición político-jurídica especial. Es una de las partes de la federación como lo son los estados, pero no goza de la autonomía que corresponde a estos; no se le considera como un miembro de la misma.

No cuenta con Constitución propia; su gobierno lo ejerce los poderes federales. Si bien la supremacía de los órganos del poder federal siempre se ha considerado necesarias para la estabilidad de la entidad, debido en parte a que mucho tiempo el Distrito Federal estuvo dividido políticamente en municipios, donde sus autoridades eran electas por la población.

Diversos problemas, derivados principalmente de enfrentamientos entre grupos políticos en su lucha por el poder, ocasionaron la reducción de la autonomía del gobierno de la capital sumiéndolo en el al estado en que se encontraba hasta antes de las reformas a la Constitución en 1928.

En la actualidad, diversas circunstancias han incidido sobre los problemas de gobierno de la capital del país agravándolos notablemente: el aumento de la población, la presión que ejercen los habitantes para el reconocimiento de sus derechos políticos, la presencia de partidos de oposición, etc.

2.1 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal

En principio diremos que, el Distrito Federal, sigue conservando un carácter especial: es una entidad federativa, fundamentando esta afirmación en lo que establece la Constitución en su artículo 43, capítulo II "De las partes integrantes de la y federación y del territorio nacional".

“ARTÍCULO 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León , Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

Cuenta con territorio, población y sistema jurídico propios, pero su gobierno lo ejercen los poderes Federales, y solo en algunos aspectos lo ejerce con facultades limitadas la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; como entidad de la federación, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sin embargo no tiene la categoría de estado porque carece de los elementos de autonomía que a éstos corresponden, ni se le considera como territorio federal, pues no se prevé la posibilidad de que se convierta en estado miembro por si mismo, por no adquirir las condiciones económicas, políticas y demográficas que la Constitución señala; esta situación solo podría presentarse en el caso de que cambiaran de asiento los poderes federales, circunstancia que es diferente de la planteada en el caso de los primeros. Como entidad federativa tiene una naturaleza especial: la que corresponde a la capital del estado federal.

2.2 Antecedentes de la Ciudad de México

Hablar del Distrito Federal es un tema que podemos enfocar, desde diversos puntos de vista, como lo son el histórico, político y social o el económico, sabiendo que en cada uno de estos temas encontraremos criterios y puntos de vista encontrados.

El Distrito Federal y la Ciudad de México, por razones históricas y políticas se ha fundido en un solo concepto, no obstante que son de naturaleza diferente. El Distrito Federal o Ciudad de México, no pueden ser conceptos equivalentes, pues la capital de

una entidad no es igual al Estado del que forman parte. Sin embargo subsiste la indefinición jurídica y la ciudad de México no existe formalmente. "En el Congreso Constituyente formado con el propósito de elaborar una constitución para la nueva nación, hubo un debate importante para fijar cuál debería ser la ciudad que albergara la capital del país, y además establecer el territorio que estaría bajo jurisdicción federal como Distrito Federal"

(Gortari, 1988: p.2).

Hagamos un recuento de los acontecimientos históricos más importantes de la ciudad de México; en el año de 1325, cuando las tribus provenientes de Aztlán, en su peregrinar para llegar a un destino final, encontraron en un paraje la señal divina, representada por el águila parada en un nopal devorando a una serpiente; este debía ser el lugar en donde se edificara la ciudad que los alojaría. Así fue como los pueblos de Aztlán fundaron la "*Gran Tenochtitlan*", ciudad que al paso del tiempo mostró su grandeza, al convertirse en la capital del imperio azteca, desde la cual se domino a todos los pueblos circunvecinos.

A la llegada de los españoles en el año de 1519, los conquistadores quedaron maravillados al admirar lo que era la "*Gran Tenochtitlan*", por la belleza de sus construcciones, la diversidad de manufacturas y de mercaderías, la riqueza en minerales preciosos y las características tan diversas de su población. Tenochtitlan, por haber sido la gran capital del imperio azteca y, por su ubicación geográfica, los españoles, una vez consumada la Conquista, decidieron que esa misma ciudad se convertiría en la capital de la Nueva España.

Fue así como la gran capital del imperio Azteca se transformo al paso del tiempo en una grana ciudad, convirtiéndose en la capital de la Nueva España, encontrándose, entre las más importantes de América . A esta arribaban desde España altos funcionarios de la corona. Al ser emisarios del Rey aplicaron los ordenamientos jurídicos que permitieron se consolidaran sus dominios.

En el plano internacional, la historia nos muestra grandes acontecimientos que vivió el mundo en los siglos XVI, XVII y XVIII, de los cuales la ciudad de México no es ajena a ellos. Nuestro país vivió un colonialismo que fue influenciado por el pensamiento liberal emergente de grandes hombres que encabezaron movimientos populares como fueron los de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, acontecimientos que despertaron la conciencia del mundo y trazaron nuevos rumbos. La invasión de España por las fuerzas de Napoleón, en 1808, contribuyó a modificar el comportamiento político de las colonias en América; dado que la abdicación de los reyes Carlos IV y Fernando VII a favor del emperador de los franceses provocó un vacío de poder en la metrópoli, las diversas juntas adoptaron el derecho de representación, cubrieron ese vacío y convocaron a Cortes para elaborar una constitución que dio cuerpo a una monarquía constitucional en 1812. La representación de diputados provinciales de la Nueva España se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación posterior de los estados de la federación, una vez declarada la Independencia. (Gortari, 1988: p.2).

El pensamiento libertario encontró tierra fértil entre los pueblos de América Latina, siendo el primer lugar en donde dio frutos precisamente la Nueva España, bajo el grito de independencia y libertad que dio origen a la lucha de los insurgentes, quienes después de muchos sucesos vieron coronado sus esfuerzos al lograr la Independencia, cuyo momento está plasmado en la historia por la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, el día 27 de septiembre del 1821.

Lograda la Independencia y obtenida la libertad de la Nueva España, la nación mexicana, ya en ejercicio de su soberanía, se dio a la tarea de crear la primera Constitución, documento que se considera como el documento constitutivo del Estado mexicano, en donde quedaron creados los principios fundamentales conforme a los cuales nos organizamos jurídica y políticamente, para convertirnos en lo que hasta el día de hoy somos, los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución original fue la de

1824, en la que expresamente se establece que la nación mexicana se fundó en un Estado Federal, con un gobierno republicano y democrático.

“A pesar de que en forma reiterada se habla de que México ha tenido diversas constituciones, en estricta técnica jurídica puede afirmarse que sólo ha tenido una, la de 1824, con la que se inició la vida independiente del país y que ha sido reformada de raíz, al margen del sistema de enmienda que esta misma establecía, recurriendo al expediente de emitir otras nuevas como lo fueron, por ejemplo, las de 1836, 1857 y la actual 1917” (Arteaga, 1999: p.7).

La Federación quedó integrada con los Estados y provincias que en la época existían, habiéndose establecido con base en la propia Constitución de 1824 que la capital de los Estados Unidos Mexicanos sería la Ciudad de México, la que por esta razón pasó a ser el Distrito Federal, desde esas remotas épocas.

Nuestro sistema republicano, se caracteriza por la constante cambio de personas que están al frente del gobierno, las que no pueden permanecer de manera indefinida en esos cargos para evitar vicios y el abuso del poder en que incurren los regímenes en los que esto acontece, pues ahí existe la prepotencia por parte de las personas que ocupan el cargo público. En un sistema republicano las funciones relacionadas al gobierno no puede concentrarse en una sola voluntad, sino que esos actos se depositan en voluntades diferentes, para evitar a través del propio poder el abuso en la función pública.

Dentro del Estado mexicano y desde nuestra Constitución inicial de 1824, se crearon los tres poderes. Teniendo como pilar, la teoría del pensador liberal Carlos Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), autor de la tesis más difundida relativa a la repartición de poderes, y también de las más aceptada en las prácticas políticas.

“Promueve la tesis de que éstos deben equilibrarse dentro del Estado. No pueden establecerse entre ellos fronteras tan rígidas que excluyan totalmente la injerencia de un poder en el campo de actividad del otro. Así, el monarca ratifica las

leyes, y el legislador, a su vez, resuelve ciertos problemas de gobierno: problemas financieros, de organización militar, etc. El autor aprueba esta acción recíproca de los poderes, admitiendo que en cierta medida los poderes se detendrán y se frenarán mutuamente, pero como consecuencia de ello, dice, se obtendrá un armónico movimiento de avance". (V.s., Pokrovski, 1966: p.214).

En el México independiente, el Legislativo es el poder encargado de expedir las leyes que van a regir en el país, el Ejecutivo de la aplicación o ejecución de esas leyes, dentro de la esfera administrativa; y el Judicial, encargado de resolver todas las controversias que se suscitan con motivo de la interpretación o aplicación de las leyes.

El Constituyente original estableció la existencia de un gobierno para toda la república, integrado por los tres Poderes de la Unión que ya hemos mencionado, así como la existencia de un gobierno para cada uno de los Estados con los que se formó la Federación, integrado a su vez por sus propios poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, para que hubiera una similitud y congruencia en el gobierno, tanto en el ámbito federal como en el de los estados del país.

"Desde la creación del Estado mexicano, se planteó la necesidad de que el gobierno federal -integrado por los Poderes de la Unión- estuviera asentado en un lugar que no formara parte de ninguno de los territorios que pertenecieran a los estados de la federación, para que ninguno de ellos interfiriera con las funciones y responsabilidades que se le confería a los Poderes Federales. En el Congreso Constituyente de 1824 se discutió apasionadamente sobre cuál sería el lugar para la residencia de los poderes federales, en virtud de la pugna de dos corrientes: una que se pronunciaba por la ciudad de México, y otra a favor de la ciudad de Querétaro". (Serrano, 2000: p.p.63-64).

De tal forma el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la

Ciudad de México. Una vez adoptado el sistema federal, fijar la sede de los poderes federales fue una de las primeras cuestiones que discutieron los constituyentes mexicanos, para tal efecto, la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la de elegir un lugar que sirva de sede a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Podemos afirmar que el Distrito Federal se creó formalmente con esta disposición, aun cuando el artículo no hizo mención a él como parte integrante de la Federación.

Estas razones dieron origen a que se creara el Distrito Federal, como espacio territorial en el cual tendría su asiento los Poderes de la Unión. Se decidió que el lugar de asiento de los Poderes Federales debía ser la propia Ciudad de México, por sus características e historia. Como se desprende de todo lo que hemos expuesto hasta el momento, la Ciudad de México, desde su fundación como la Gran Tenochtitlan, con su tradición como capital de la Nueva España y, finalmente, como capital de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido el sitio desde el cual se han visto desfilar los acontecimientos mas importantes y relevantes de nuestra historia, hasta llegar a la época actual en la que nuestra gran ciudad sigue conservando un sitio privilegiado desde el punto de vista político, social, económico e histórico, aun cuando por su enorme crecimiento, también nos vemos agobiados con los problemas inherentes a la que se considera como una de las ciudades mas extensas y pobladas del mundo. (Castañeda, 1988: p.p. 17-35).

2.3 El Gobierno de la Ciudad De México

Como vimos en el apartado anterior, la ciudad a través de sus diferentes etapas fue transformando sus instituciones, enfrentando para ello diversos acontecimientos que construyeron la historia de nuestra gran capital. Corría el año de 1928, fecha en el que se reformo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para darle forma al gobierno del Distrito Federal de la época moderna.

“ La reforma constitucional de 18 de abril de 1928 suprimió los municipios en el Distrito Federal que tenía hasta entonces y lo substituye por un gobierno cuyos principios quedaron consagrados en el artículo 73, fracción VI de nuestra Ley Fundamental. El 31 de diciembre del mismo año introdujo el Departamento del Distrito Federal y creó trece delegaciones en su territorio, sujetas al control político del ejecutivo”. (Gaxiola, 1965: p.199).

Al discutirse la forma en que debía ser gobernado el Distrito Federal, se desataron opiniones muy diversas y en ocasiones hasta encontradas, algunos pensadores sostuvieron que no existía ningún obstáculo o impedimento para que concurrieran en el Distrito Federal autoridades tanto de la Federación como locales. “La convivencia de los poderes federales con las autoridades locales, un gobernador del Distrito Federal y ayuntamientos de elección popular directa que se presentó en 1917, concluyó en 1928, cuando el gobierno de la capital se centralizó. En abril de 1928, el general Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional concerniente al régimen del Distrito Federal, con el propósito de suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal y dejar una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse políticas y administrativamente”. (Serrano, 2000: p.121).

En la discusión que culminó con la reforma a la Constitución de abril de 1928, los legisladores integrantes del Constituyente Permanente, llegaron a la conclusión de que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, y que así lo había demostrado la realidad, en virtud de que las principales acciones y programas para la ciudad eran decididos y ejecutados por las autoridades federales y no por las municipales, además de que debería asegurarse una tranquilidad para los Poderes de la Unión, a fin de que no hubiera la posibilidad de que interfirieran las decisiones de las autoridades municipales con las responsabilidades que tienen encomendadas tales poderes. Por lo anterior, el Constituyente Permanente decidió que

el gobierno para el Distrito Federal debería funcionar de diferente manera que los gobiernos de los Estados de la República.

Estos gobiernos locales, por disposición expresa de la propia Constitución General de la República, deben adoptar la misma forma que para el gobierno federal, por lo que por imperativo constitucional en cada uno de los estados existen gobiernos electos por sufragio universal e integrados por poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Lo anterior significa que los ciudadanos que viven en los diferentes estados de la Federación, han gozado de derechos políticos que les permite elegir libremente a sus gobernantes, para que estos se vean en la obligación de gobernar a favor del pueblo que los eligió, es decir, existe una verdadera participación política y, por ende, gubernativa, entre autoridades y particulares, lo que constituye la esencia misma de un régimen democrático, como lo es el del Estado mexicano. Dichos postulados constitucionales que rigen para los estados se le negaron al Distrito Federal, ya que sus gobernantes no ocupaban sus cargos a través del sufragio universal, esto es, los ciudadanos del Distrito Federal o ciudad de México no fueron dotados de derechos políticos que les permitieran elegir a sus gobernantes.

La diferencia entre los ciudadanos del Distrito Federal en relación con los de los Estados de la República se hizo evidente en la medida en que los primeros, al no poder elegir a las autoridades, implícitamente fueron privados de esos derechos políticos, en tanto que los ciudadanos del interior de la República estaban dotados de esos derechos, que los distinguían y les daban una situación de privilegio en comparación con los el Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal, como resultado de la reforma constitucional de abril de 1928, quedó integrado por autoridades a las que se les encomendó el cumplimiento de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, que son los actos inherentes a todo gobierno. Debe destacarse que para el Distrito Federal no se

crearon poderes locales, encargados de las funciones que han quedado mencionados ya que su existencia es propia de los estados de la República.

La función legislativa para el Distrito Federal, queda a cargo del Congreso de la Unión, por lo que este adquirió una doble naturaleza, en la medida en que se le otorgan facultades para expedir leyes para toda la República y, al mismo tiempo, para el Distrito Federal, lo que significa que además de ser el Congreso de la Unión, fue el Congreso Local del Distrito Federal.

En el ejercicio de estas facultades, como órgano legislativo local, el Congreso de la Unión expidió múltiples leyes de aplicación reservada para el Distrito Federal. Entre estas leyes encontramos el *Código Civil* y el *Código Penal*, que tiene aplicación en toda la República en materia federal y son además de aplicación limitada para el Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que son de aplicación exclusiva para esta entidad; en materia administrativa, esta le fue encomendado al Presidente de la República, por lo que este adquirió un doble carácter, es decir, fue el titular del Poder Ejecutivo en el ámbito federal y al mismo tiempo fue el gobernador de la ciudad de México.

En la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, se estableció que el Presidente de la República, como gobernador del Distrito Federal, para cumplir con esta función, podía designar a alguna persona de su confianza que quedaría al frente del gobierno del Distrito Federal. Como consecuencia de esta disposición constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1928), creando este Departamento para que se gobernara y poniendo al frente del mismo aun Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción queda como facultad del Presidente de la República.

Con estas disposiciones, el Distrito Federal a partir 31 diciembre desde 1928, un departamento administrativo y un jefe de ese departamento al frente del gobierno del Distrito Federal, así como toda una estructura administrativa que se estableció en sus diversas leyes orgánicas. Cabe destacar que parte de esa estructura administrativa se encuentra prevista desde* la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que fue expedida por la Asamblea de Representantes, actuando como órgano legislativo y en cumplimiento de lo previsto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que estamos en una época de transición en que ya ha desaparecido el Departamento del Distrito Federal, a cuyo frente está una persona denominada jefe de gobierno.

No obstante todas estas características, también pueden afirmar que los ciudadanos y los habitantes del Distrito Federal no han tenido acceso a la formación de un verdadero gobierno democrático, fenómeno este que ha provocado grandes inquietudes entre los ciudadanos, las que han sido canalizadas a través de los partidos político.

“La estructura del poder de toda nación se encuentra sustentada por una red de relaciones político institucionales dentro de la cual, las que establecen los partidos políticos al competir electoralmente desempeñan un papel significativo. Ese papel cobra centralidad en muy diversas circunstancias. En las democracias consolidadas la regularidad electoral sirve como garante del funcionamiento institucional y de las libertades públicas. Las elecciones son además, en ese contexto, un recurso a disposición de los ciudadanos para evaluar las políticas que aplican los gobernantes y, si es el caso, influir en ellas directamente. En las sociedades no democráticas o en tránsito hacia la democracia, las elecciones y los sistemas electorales juegan otro papel”. (Valdez, 1944: p.65).

*La mencionada Iniciativa fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el citado órgano legislativo el 23 de diciembre de 1994 y publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 31 del mismo mes y año.

Los cuales han luchado para cambiar el sistema, a fin de que se logre una verdadera elección de las autoridades para el Distrito Federal, y con ello una participación ciudadana y una autentica democracia.

2.4 Reforma Política en el Distrito Federal

Algunos doctrinarios y observadores interpretaron la reforma política del Distrito Federal como la integración de los partidos de oposición a los cauces institucionales para que con los límites expresos fijados en la Constitución pudieran conducir la inconformidad en un marco de legalidad. Sin embargo, otros observadores más optimistas, eran de la opinión de que la ampliación en número e influencia de la oposición planteaba la disminución del poder del partido gubernamental y del mismo presidente de la República y que paradójicamente, una forma de conservar el poder y la autonomía relativa del Estado sería fortaleciendo y centralizando el Congreso, dándole una apariencia plural aunque dominada, obviamente, por el partido de gobierno. (Corona, 1997: p.p. 276-277).

2.4.1 Antecedentes de la Reforma Política que crea La Asamblea de Representantes en el Distrito Federal

La aprobación de un sistema federal, donde cada una de las entidades que lo formaban tendrían su propia independencia y libertad, su soberanía, y estarían unidos en un pacto nacional, los Estados Unidos Mexicanos, iría de la mano del centralismo del que aún hoy no es posible liberar al país. Desde la creación del Estado mexicano como tal, se planteó la necesidad de que el gobierno federal -integrado por los Poderes de la Unión- estuviera asentado en un lugar que no formara parte de ninguno de los territorios que pertenecieran a los estados de la Federación, para que ninguno de ellos interfiriera con las altas tareas y responsabilidades que se le conferían a los Poderes Federales.

Estas razones dieron origen a la decisión de que se creara el Distrito Federal, como espacio territorial en el cual tendrían su asiento los Poderes de la Unión. Se

decidió que el lugar de asiento de los Poderes Federales debía ser la propia Ciudad de México, por todas sus características e historia.

El 18 de noviembre de 1824, poco después de promulgada la Constitución Federal de 1824, se decretó la creación del Distrito Federal, como asiento de los poderes federales. La situación de conflicto entre conservadores y liberales que permanecieron durante casi todo el siglo XIX, se reflejó claramente en la situación jurídica de la capital del país. Durante los años 1836 y 1837, y al triunfo del partido conservador, el Distrito Federal fue desaparecido. En 1846 los liberales vuelven a instaurar el Distrito Federal y más tarde, en 1854, Santa Anna amplía los límites y los divide.

En la década de 1850, surge una discusión política e ideológica sobre el futuro proyecto nacional. En esos años se fueron definiendo las tendencias ideológicas de liberales y conservadores, partidos que se enfrentaron en la Cámara y polemizaron a través de diversos escritos en una abierta lucha ideológica que, con el paso del tiempo, tendería hacia la radicación de las fuerzas y sus proyectos. (Ludlow, 19991: p.987).

En el Congreso Constituyente de 1856 se discutió nuevamente sobre el lugar de residencia de los Poderes Federales y los Derechos Políticos de la Ciudadanía de la Capital del país. En la Constitución de 1857, se establece que sólo en caso de que los poderes de la Unión fueran transferidos a otra parte, se crearía el Estado del Valle de México. Pero al llegar el imperio de Maximiliano, los Poderes Federales son expulsados y la Ciudad se mantiene como cabeza, de nuevo centralista, de la nueva organización. En 1867, la victoria de Benito Juárez restituiría el Distrito Federal, tal como había sido diseñado en 1857, y así permaneció hasta 1899, cuando el gobierno de Porfirio Díaz redistribuye la distritación del territorio, conservando aún la característica de división en municipios.

En marzo de 1903 se promulgaron las Bases Generales para la Administración y Gobierno del Distrito Federal, en ellos se estipulaba que el gobierno político y la

administración municipal del Distrito estarían a cargo del Presidente por medio de tres funcionarios que dependerían de la Secretaría del Estado y del Despacho de Gobernación, y que eran: el gobernador, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y un director general de Obras Públicas. En la misma fecha se expidió la ley de organización política y municipal del Distrito Federal, que conservaba los límites fijados en el decreto anterior.

Esto no habría de sufrir mayores cambios al término de la Revolución; a partir de 1928, el gobierno del Distrito Federal quedaría definitivamente sometido al gobierno federal. El 31 de diciembre de 1928 se ratificó que la extensión del Distrito Federal sería la fijada por el decreto del 16 de diciembre de 1899, en el que se habían fijado nuevos límites, y que dicha entidad se dividiría en un Departamento Central formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Este mismo ordenamiento determinó que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal cuyas funciones serían desempeñadas por el Jefe del Departamento los Delegados, Subdelegados y demás empleados que determinara la Ley. Bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas.

Apareció también aquí la división delegacional, e inició el largo periodo de una Ciudad de México controlada por el partido en el poder. De ahí deviene ya toda esta figura de la jefatura del Departamento del Distrito Federal, que después con los años viene a establecer un esquema de desconcentración apareciendo las delegaciones, primeramente llamadas políticas del Distrito Federal y después ya solamente delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1928 se espide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal la cual ratifica la extensión de la Ciudad de México, el órgano que ejercería el gobierno. Esta ley fue sustituida por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, expedida el 31 de diciembre de 1941. En ella se reiteraba la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y la del Presidente de la República para gobernar en la entidad por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El 29 de diciembre de 1971 aparece una tercera ley orgánica del Departamento del Distrito Federal que sustituye la 1941. En esta se señala la presencia de las juntas de vecinos como instancias de participación ciudadana a través de las cuales se integrará el Consejo Consultivo.

A los Consejos Consultivos se les otorgó, entre otros, los derechos siguientes: proponer al Departamento Central o a la Delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimasen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos; inspeccionar los servicios legales; denunciar las deficiencias de los servicios las faltas cometidas por los encargados de ellos; dar opinión fundada cuando así lo solicitara el Jefe del Departamento del Distrito Federal o los Delegados.

Como señalamos, la reforma del abril de 1928 suprimió el régimen municipal que tenía hasta entonces el Distrito Federal. Los legisladores convencidos de que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, en virtud de que las principales acciones y programas para la ciudad eran decididas y ejecutadas por las autoridades federales y no por las municipales, además de que debería asegurarse una tranquilidad para los Poderes de la Unión, a fin de que no hubiera la posibilidad de que interfirieran las decisiones de las autoridades municipales con las altas responsabilidades que tenían encomendadas tales poderes. Por ello, el Congreso decidió que el gobierno para el Distrito Federal debería funcionar de diferente manera al de los gobiernos de los estados de la República.

Lo anterior significó que los ciudadanos que vivían en los diversos estados de la Federación gozaran de derechos políticos que les concedía elegir a sus gobernantes,

que constituía la esencia misma de un régimen democrático. Dichos postulados constitucionales que regían para los Estados fueron negados al Distrito Federal, ya que sus habitantes no podían elegir a sus gobernantes. Como resultado de esta reforma, la función legislativa para el Distrito Federal quedó a cargo del Congreso de la Unión, por lo que éste adquirió un doble naturaleza, en la medida en que quedó investido de facultades para expedir leyes a toda la República y, al mismo tiempo, para las relativas al Distrito Federal, lo que significó que además de ser el Congreso de la Unión, fuera el Congreso Local del Distrito Federal.

En la Ciudad de México, esta situación de ciudadanía sin derechos políticos; llegó a vivirse como algo natural, algo que no se cuestiona, hasta entrada la década de los ochentas. En 1987, bajo el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, se promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la cual dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Mucho se habló, sobre si el carácter de facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, significaba que esa facultad le había sido sustraída al Presidente de la República del artículo 89, por lo que hace a la facultad de expedir reglamentos en la ciudad de México y por lo tanto pasaba a la Asamblea de Representantes, del Distrito Federal. Aunado a lo anterior fue la primera instancia de representación local, pues hasta entonces, la problemática legislativa de la Ciudad de México se discutía en el Congreso de la Unión. Haciendo un paréntesis, haremos mención de otros factores que influyeron en la necesidad de reformar políticamente a la Ciudad de México; la severa crisis económica de 1982, y los sismos de 1985,

Fue el 1 de septiembre de 1982, que concluyó toda una época para México, la época del llamado proyecto estadista, basado en un papel activo del Estado en la economía, el crecimiento hacia adentro y un mercado protegido. De ahí en adelante se habrían de imponer las realidades externas implícitas en la globalización de la economía internacional, así como el surgimiento del neoliberalismo y el culto a la

economía internacional, que fue resentida con particular intensidad en la capital del país, así como los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985.

Ambos eventos contribuyeron a poner al descubierto la inoperatividad de una estructura de gobierno que no había sido pensada para una ciudad de las dimensiones de nuestra capital. Especialmente los sismos, que dieron a la ciudadanía la oportunidad de demostrar que a través de la auto-organización espontánea era sencillo rebasar la capacidad de acción de un gobierno alejado de sus gobernados. Esta primera Asamblea de Representantes fue cuestionada por quienes luchaban por una democratización más profunda del Distrito Federal, pues no había sido diseñada para funcionar como un Congreso local sino que se diseñó como un espacio alternativo para la discusión de sólo algunos de los problemas de la ciudad y con facultades limitadas. Contaba con 40 representantes electos. Además, la creación de una instancia de representación no tocaba puntos más sensibles en torno de la democratización ciudadana y que tenían que ver con la posibilidad de elegir directamente al poder ejecutivo local, una de las demandas más sentidas. La Asamblea fue creada "...con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal".(Cuadernos, 1992: p.p. 62-63).

Es decir, se creaba una instancia intermedia entre la población y el Congreso de la Unión que tendría como función retomar las demandas de la ciudadanía para turnarlas, como iniciativas de ley, al Congreso para su legislación. Era una instancia de gestoría únicamente, sus facultades se ampliaron en 1993 con nuevas reformas a la Constitución, específicamente al artículo 122. A partir de entonces, la Asamblea es reconocida como órgano legislativo.

Hasta aquí las reformas al estatuto jurídico del Distrito Federal se han ido dando poco a poco; el gobierno federal y el poder legislativo se resisten a realizar una reforma

capaz de devolver los derechos políticos que los habitantes de la Ciudad de México han perdido desde décadas atrás; esto sin tomar en cuenta que antes de la promulgación de la Constitución de 1917, la capacidad de participación de la ciudadanía era también limitada y se mantenía siempre a merced de la imposición de gobiernos autoritarios.

El artículo 122 que produjo la reforma de 1993 determina que el "Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución". La fracción VI del artículo 122 determina que "el Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables... El inciso A de la misma fracción dice: -El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes-.

Con esto, la población del Distrito Federal podía incidir en la elección de quien fuera a gobernarla, pero la decisión final quedaba, igual que antes de la creación de la Asamblea, en manos del presidente de la República. Si a esto se añade que la pluralidad de formas de ser, pensar y vivir de la ciudad tanto como del país; seguían sin encontrar representación en las diversas instancias, limitadas por las prácticas antidemocráticas del partido oficial, queda claro que la decisión presidencial no sería fácilmente cuestionada, como de hecho no sucedió.

2.5 Actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En el presente apartado nos referimos al complicado proceso, que siguió la reforma política del Distrito Federal de 1996 y, que culminó con diversas modificaciones constitucionales, entre las que destaca la elección por primera vez en la

historia, del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; posteriormente examinaremos los avances que logro esta reforma.

La demanda de más espacios para intervenir en las decisiones de gobierno no se calmaron con la modificación ocurrida en la década que acaba de terminar y por la cual se creó la Asamblea de Representantes.

Las dudas en torno a la asamblea como órgano legislativo del Distrito Federal son:

1. Si consideramos que los poderes constituidos, para su legitimidad requieren ser creados por una asamblea constituyente, en este caso local, cabría preguntarse ¿a quién debe su existencia la asamblea de representantes y hoy asamblea legislativa en su carácter de órgano local?
2. La organización y facultades como poder local, con fundamentos en la Constitución general, deberían estar contenidos en el documento emanado de ese órgano capaz de crearlo, constituir o estatuirlo. En este caso el documento es el ***Estatuto del gobierno del Distrito Federal***, desde la Asamblea de Representantes y corresponde al Congreso de la Unión su expedición (artículo 122, apartado A, inciso II).
3. El Distrito Federal tiene dos órganos legislativos: El Congreso sé la Unión y la Asamblea de Representantes . Para lo cual se invierte la regla contenida en el artículo 124 en sentido de que la federación legisla en todo lo no conferido expresamente al poder local.

La problemática se origina con relación a la legitimidad de su existencia y como consecuencia inmediata al ámbito de su competencia. La naturaleza de nivel de gobierno intermedio se refuerza con la institución del jefe de gobierno, quien queda perfilado como verdadero órgano ejecutivo, responsable de la función en modo similar

a los gobernadores del Estado. En los términos del artículo 122, párrafo 4to., tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona.(Roque,1996: p.651).

Durante las dos primeras Asambleas de Representantes (1988-1991 y 1991-1994), los debates acerca de las formas de participación y representación política en el Distrito Federal, se hicieron más intensos. Especialmente al iniciarse la década de los noventas, se hizo innegable la necesidad de una reforma política más profunda para la ciudad; los partidos de oposición y organizaciones sociales planteaban la necesidad de que los ciudadanos pudieran elegir libremente a sus gobernantes, y la fórmula para llevar a cabo este objetivo era hacer del Distrito Federal una entidad federativa, a lo que la perspectiva oficial, representada tanto por el gobierno como por el PRI respondía, que el hecho de que la Ciudad de México sea sede de los poderes de la Unión obliga a mantenerla en un estado de excepción.

En 1993 se realizó un plebiscito en el que cerca de medio millón de personas se pronunciaron en favor de elegir por voto directo a su gobernante en la Ciudad de México. Paralelamente a esto, la Asamblea volvió a modificar su estatuto, convirtiéndose en legislatura y encargándose de labores más definitivas que las que hasta entonces había desempeñado. También se fue viviendo a su interior un avance en la representación plural, aunque sin derrotar hasta entonces a la mayoría del partido oficial.

La Asamblea de Representantes, ya con mayores facultades legislativas aprobó, entre otras cosas, una primera Ley de Participación Ciudadana, la cual sirvió de marco para la elección de comités vecinales en 1995. Sin embargo, esta elección no sólo sufrió por un alto nivel de abstencionismo, sino que su propia estructura y modo de organización fue cuestionable. No se contó con instrumentos seguros para canalizar la opinión de los ciudadanos y la elección quedó a merced de viejas prácticas corporativas y clientelistas, las mismas que han caracterizado por décadas la forma de gobernar del PRI.

En 1996, como parte de la Reforma Política Federal, la Asamblea adquirió el rango de órgano de gobierno al mismo tiempo que se reconocían la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal de Justicia del Distrito Federal como los órganos locales de gobierno. Así, las elecciones de 1997 mostraron por primera vez, desde la creación del Distrito Federal en 1824, y sobre todo desde la desaparición de su estructura municipal en 1928, que los ciudadanos que la habitamos podríamos votar por nuestro gobernante; al menos por el titular del Ejecutivo, y al menos por tres años, durante los cuales habría que reencauzar la reforma política del Distrito Federal hacia una definición más adecuada con las circunstancias en que se desarrolla la ciudad.

Después de una cerrada contienda, en la que no faltaron las prácticas que caracterizan la desesperación por la victoria al modo del PRI, la voluntad popular se decidió por el candidato del PRD, Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, quien así se convirtió en el primer jefe de Gobierno del Distrito Federal electo por los habitantes del Distrito Federal.

Al asumir el nuevo gobierno de la ciudad, la administración de Cárdenas se planteó como prioridad avanzar no sólo en el rescate de una ciudad en estado de abandono, sino en la construcción de una cultura democrática y en el diseño de los mecanismos capaces de garantizar la vida democrática de la ciudad en el futuro. Esto no podía realizarse sin la participación de la sociedad, así que se convocó a los partidos políticos, organizaciones sociales y civiles y a la ciudadanía a participar en el proceso de discusión y transformación a través de una Mesa para la Reforma Política Integral del Distrito Federal.

Entre los resultados de la reforma política, está la aprobación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, en la que se garantizan las figuras de participación como el plebiscito, la consulta y el referéndum, así como un nuevo mecanismo de representación vecinal, y que, aunque no contó con el volumen de participación que se hubiera deseado, culminó con la toma de posesión de los comités vecinales.

El proceso de la reforma política integral del Distrito Federal sigue su camino, contando con el compromiso tanto del Gobierno del Distrito Federal como de los partidos políticos y organizaciones que se han comprometido con este cambio. El reto sigue siendo difícil; las resistencias presentadas por el PRI en declive y por los poderes federales no dejarán de obstaculizar el proceso. Es por ello que se requiere de la participación de todos, porque la democracia se construye participando.

2.6 Por un Gobierno Democrático

Cuauhtemoc Cárdenas, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal convocó desde su toma de posesión el 5 de diciembre de 1997 a los partidos políticos y a líderes de organizaciones ciudadanas, cívicas, sociales, , para que participaran en la reforma política, necesaria para completar el objetivo de dotar de facultades plenas a los ciudadanos del DF, tanto desde el punto de vista político como en el jurídico-institucional. Fue por esas razones que se instaló en el mes de febrero de 1998, la Mesa Central de la Reforma Política para el Distrito Federal, para abordar los siguientes temas: elaboración del código electoral para el DF; elaboración de una nueva Ley de Participación Ciudadana; y aspectos jurídico-políticos del Distrito Federal, integraban la mesa los cinco partidos políticos que tenían representación parlamentaria en la Asamblea Legislativa del DF: PRI, PAN, PRD, PT Y PVEM.

La idea principal del jefe de gobierno era que, no obstante haber obtenido una victoria electoral que le daba suficiente legitimidad y de que su propio partido, el PRD, ganó la mayoría en la Asamblea Legislativa, había que llamar a todos los partidos políticos para que fueran los actores principales de la reforma que los ciudadanos de la capital demandaban. Las mesas de trabajo laboraron desde febrero hasta octubre de 1998, presentaron sus resultados a la Asamblea Legislativa para que los diputados locales elaboraran iniciativas de ley, que a su vez fueron aprobadas por el pleno durante el periodo ordinario de sesiones, celebrado entre septiembre y diciembre de ese año.

La ley de Participación Ciudadana fue aprobada en noviembre de 1998, y el código electoral en diciembre. Dicha ley, incluye nueve instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, actualmente conocido como delegado.

La ley señala que los órganos de representación vecinal serán los Comités Vecinales electos, mediante voto secreto, universal y directo; utilizando el padrón electora y la credencial del IFE. Las elecciones de los comités vecinales se celebraron el 4 de julio y fueron organizados por el instituto electoral del Distrito Federal. Por su parte, el código electoral del DF, contiene lo que concierne al proceso electoral y a los medios de impugnación y queja que corresponden al tribunal electoral.

Este código fue la base jurídica para la creación del instituto electoral del DF, que sería el encargado de organizar todo tipo de elecciones y consultas en la Ciudad de México, tales como las de jefe de gobierno, diputados locales, titulares de demarcación, plebiscitos, referéndum, etcétera.

Las novedades contenidas en este código, consisten en la existencia de coaliciones, candidaturas comunes y elección de consejos para las demarcaciones. Otra novedad que contenía el código, es poder anularse una elección si uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes rebasó los topes de financiamiento para las campañas. El instituto tiene facultades plenas para fiscalizar los recursos que manejan los partidos, tanto para gastos ordinarios como para las campañas electorales.

De esta manera, la Asamblea Legislativa deberá llevar a cabo las reformas necesarias para tener listo el Código Electoral 90 días antes del inicio del proceso electoral del año 2000. En julio los partidos políticos de la Asamblea Legislativa iniciaron las consultas para modificar el estatuto de gobierno del DF y precisar las atribuciones de los delegados que se elegirán en el año 2000.

En resumen, hoy en el DF existe una normatividad de la que se carecía y que es parte de la creación tanto del armazón jurídico como de las instituciones que era necesario crear para adecuar el Distrito Federal a las nuevas medidas. Si ésta no tuvo mayor alcance se debió a los partidos políticos, mismos que no quisieron llegar más lejos, sobre todo el PRI, el PAN y en menor medida el PVEM.

Aún están pendientes muchas reformas necesarias para que los ciudadanos y el Gobierno del DF recuperen sus plenos derechos, pero ello depende de acuerdos y consensos entre los partidos políticos para que las dos cámaras del congreso de la unión procedan a las reformas constitucionales, de tal manera que, por ejemplo, la capital cuente con su propia Constitución, y también para que las demarcaciones territoriales, hoy conocidas como delegaciones, se conviertan en municipios.

CAPITULO III

La PROCURADURIA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL BAJO EL ENFOQUE DE PLITICAS PUBLICAS

3. LA PROCURADURIA SOCIAL BAJO UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Un enfoque de Políticas Públicas

Abordar la problemática social que presenta el régimen de propiedad en condominio bajo el enfoque de Políticas Públicas, supone una vinculación estrecha entre la dimensión técnica y su utilidad. En sus inicios, las ciencias de políticas se caracterizan

por basarse en criterios pragmáticos y con pretensiones de validación y evaluación administrativa. El enfoque de ésta disciplina, ofrece instrumento de análisis que se pueden utilizar, por distintas perspectivas teóricas. Entre dichos instrumentos destacan algunos que tienen por característica vincular procesos empíricos inmediatos con su entorno contextual o específicamente con la estructura estatal.

Desde los planteamientos que hace el padre de las políticas públicas Harold Lasswell, la preocupación por comprender y hacer más eficiente el trabajo gubernamental, ha dado pie a una serie de marcos teóricos diversos. Buscar obtener una visión más precisa y aportar soluciones más adecuadas a los asuntos públicos a través del enfoque de las políticas públicas ha permitido entender con mayor exactitud, la operación del gobierno y sus organizaciones, él cual es el instrumentador de estas políticas que tienen por objeto garantizar los satisfactores básicos para los ciudadanos. Es necesario en la actualidad investigar acerca del rediseño de organizaciones y estrategias que permitan una adecuada distribución de responsabilidades entre diferentes organizaciones del gobierno y la sociedad.

Al hablar de la Procuraduría Social como un órgano descentralizado del Gobierno de la Ciudad de México, podemos establecer que dentro de ésta, se concreta la subdivisión de políticas de acuerdo al nivel donde se ejecutaran. Las acciones u omisiones que éste órgano realice, implica relaciones de participantes en arenas concretas, En este sentido se puede observar una serie de relaciones intergubernamentales, como es la intervención de distintos actores a nivel gobierno

que los involucra, en el aspecto de autorizaciones, definición de prioridades, financiamientos, delimitación de responsabilidades, competencias y control. Como ejemplo, podríamos hacer referencia a la relación que se da entre la Procuraduría Social del Distrito Federal, delegaciones políticas y actores del sistema judicial de nuestro país. No debemos pasar por alto que estas relaciones intergubernamentales (RIG's) se dan actualmente dentro de un *nuevo federalismo*.

En la década de los setentas y ochentas la idea sobre la participación gubernamental, se modifica, la excesiva intervención del Estado se observa desde una postura crítica (neoliberal) y se considera necesario una reducción de las áreas de injerencia, lo que trae como consecuencia, la reducción del aparato burocrático. Esta concepción, perteneciente a una corriente mundial favorecida por el predominio de un pensamiento neoliberal, el cual es impulsada por organizaciones financieras como son: El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional quienes convirtieron el modelo en una formula "alternativa" para enfrentar la crisis de los países menos desarrollados.

En nuestro país, los cambios del sistema político y la llamada reforma del Estado en los años ochentas puede explicarse por una seria modificación de los equilibrios políticos y sociales; así como la crisis del modelo económico sobre el modelo nacional en su conjunto. Esto trae como consecuencia, que la capacidad de respuesta del gobierno se vea mermada y los actores políticos en ese momento - aquel corporativismo vinculado al partido oficial- encuentran dificultades para seguir operando en esquemas clientelares.

A medida que este escenario se transforma, incorpora a participantes diferentes; surge la necesidad de redefinir el papel de la acción del estado, como ejemplo de ello, destacan los pactos económicos, la paulatina apertura democrática y los acuerdos postelectorales. Al asumir el Estado, un modelo económico más abierto, ser flexible en los procesos electorales y reconocer mecanismos alternativos de participación en lo político, fuera de los tradicionales, se genera una nueva gama de procesos

económicos, políticos y sociales; de esa manera la reforma gubernamental se mueve en dos sentidos:

1. La necesidad de realizar un ajuste estructural del modelo económico.
2. La urgencia de reestructurar las formas de funcionamiento político atacando problemas de democracia electoral, equilibrio de poderes y participación.

“Se comienzan a percibir procesos de cambio, que permiten ver sus efectos en el ámbito de la Administración Pública. Se vislumbran cambios hacia su interior en las condiciones de funcionamiento en sus estructuras, funciones, competencias y reglas, surgen cambios, en las *Relaciones Intergubernamentales (RIG's)*” (Balleres,2000: Modulo 3).

Se da una red de interacciones complejas entre los niveles de gobierno, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. A medida que estas posibilitan un mejor intercambio en sus relaciones y que además garanticen la participación de más actores, podemos encontrar un avance en la democracia. Por lo que respecta a los gobernantes, se redefine lo público a través de la óptica de responsabilidades, que permita la búsqueda de eficacia, y eficiencia de sus acciones las cuales se encuentran bajo el juicio de los gobernados.

Es por ello que las políticas públicas son una perspectiva, para entender la pluralidad, discrepancia y autonomía de los hacedores de política. La preocupación por las formas de actuar del gobierno aparece como el objeto central de estudio en la Administración Pública. Esta acción, se da en dos momentos: el de la política y el de las políticas públicas.

La política incluye una amplia gama de actividades relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público. En cambio las acciones gubernamentales son acciones y decisiones entendidas como políticas públicas. Suponen una interacción

que incluye individuos, grupos, conflictos. En ese sentido, las políticas públicas otorgan contenido a la acción gubernamental.

Para determinar la relación de las Políticas Públicas con el régimen político, en el caso de la Ciudad de México, es necesario determinar de donde nace la decisión de hacer o dejar de hacer. Hasta antes de 1997, existía un peso muy identificado de ciertos actores y esa relación personal que se daba sobre ciertas instituciones marcando con ello un gobierno autoritario.

Al momento de que llega otro partido al poder, podemos encontrar aires de transición y cambio. Como se estableció en el capítulo II de éste trabajo, la evolución del régimen como del sistema político, a partir de los gobiernos posrevolucionarios y bajo la directriz del partido oficial, condujo a la elaboración de políticas gubernamentales determinadas bajo el peso de actores dentro del aparato público, en donde además se establece una escalera jerárquica que favorece claramente al poder ejecutivo: Presidente de la República. De este modo el presidencialismo ha sido el motor de las decisiones que determinaron la manera tradicional de hacer política en México. Estas prácticas en la forma de decidir, encontraron canales en el partido de Estado y en las organizaciones corporativas.

Es a partir de los años ochentas, que los procesos de política pública han cambiado, en buena medida por la crisis de 1982, y los sismos de septiembre de 1985. El agotamiento del modelo económico así como el desgaste del sistema político, han hecho evidentes los límites de una política gubernamental autoritaria. Poco a poco se ha tenido que abrir paso a la participación de un mayor número de actores en los asuntos públicos y también de replantear el equilibrio de pesos y contrapesos del poder.

Volviendo al gobierno de Ciudad de México, se puede identificar que la crisis económica y política marco el agotamiento del sistema prevaleciente hasta antes de 1997, que sustentaba su accionar en las promesas que nacían del partido oficial.

Mientras contaron con los recursos para cubrir algunas promesas y el mantenimiento de un proceso electoral rígido, se contó con bases de gobernabilidad suficientes para hacer del partido un instrumento funcional para el sistema. En este sentido, el desequilibrio en los ordenes de gobierno se fue convirtiendo en un punto crítico para la formulación e implementación de Políticas Públicas. Estas nuevas condiciones, han permitido la participación de más actores en un escenario más competido. Esto deriva en una búsqueda de redefinir poco a poco el equilibrio entre los poderes, y a una relación más equitativa de los niveles de gobierno en la agenda de discusión de la reforma gubernamental como algo prioritario.

Por lo anterior, aumenta la preocupación de estudiar el nuevo federalismo, dentro de los cambios del régimen y del sistema político. En la discusión teórica de este tema, este puede verse desde dos distintas dimensiones:

1. La decisión política
2. Capacidad económica de respuesta

Nuevamente identificamos el aspecto de la democracia íntimamente ligada con el aspecto de la reforma política. Ahora, la discusión sobre democracia y la posibilidad de llegar a una pluralidad mayor, dependerá del interés que muestren los actores políticos que participen en la definición de política, como de la tolerancia entre estos actores de sus posturas. Como muy acertadamente afirma el maestro José Enrique Balleres Helgera: "Si nos colocamos dentro de las RIG es justamente el espacio local en donde las transformaciones se manifiestan con mayor claridad, pues en la actualidad podemos ver una mayor cantidad de estados y municipios gobernados por partidos de oposición; es la reconfiguración de las RIG's en situaciones de gobiernos divididos".(Balleres,2000: modulo 3).

Esto es precisamente una composición diferente de los escenarios tradicionales donde dominaba el partido en el poder y por supuesto de las arenas. Es por ello que los cambios en el mapa político nos permitan retomar conceptos como buen gobierno y rendición de cuentas que cobran sentido en la discusión del quehacer gubernamental.

Para el Gobierno de la Ciudad, la exigencia sobre resultados tiende a adquirir mayor importancia por la gran cantidad de demandas que presentan los diferentes actores políticos que pueden implicar un juicio negativo sobre la labor realizada, que puede afectar la continuidad del partido en el poder o en el peor de los casos el deterioro de la imagen política.

Las respuestas de los partidos y de los grupos que asumen el poder, cambian ante la exigencia de una mayor eficiencia y efectividad de las Políticas Públicas elegidas. Además, se da una incorporación activa de los actores sociales que presentan una mayor resistencia a la toma de decisiones centralizadas y a las viejas practicas corporativas. La llegada al poder del PRD, al gobierno de la Ciudad, nos muestra una serie de nuevas controversias (redefinir la reforma política que nace con Manuel Camacho Solís), la reconfiguración de demandas de la ciudadanía, la disputa que se da entre partidos y las coaliciones a que muchas veces llegan, afectan las esferas de lo gubernamental dándole una dimensión distinta a los asuntos públicos. Las discusiones que se dan en el ámbito local, impactan cada vez más al sistema político en su conjunto.

Tradicionalmente en nuestro sistema político su funcionamiento, partía de una subordinación en forma descendente (jerárquica) de las decisiones, apoyado en un federalismo formal, pero que en la practica había una concertación en la toma de decisiones por el ejecutivo.

3.2 Creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal

En el marco internacional, para proteger los derechos de los ciudadanos, en múltiples países se han creado sistemas de control interno y externo de la administración pública, entre los cuales destaca la figura del ombudsman cuyo antecedente más antiguo se encuentra en la experiencia sueca y se remonta incluso a los siglos XVI y XVII. En fecha tan lejana como 1713, muchos antes de la Revolución Francesa y de que se formulará la célebre Declaración de los Derechos del hombre, el

rey Carlos XII de Suecia instituyó la figura del Canciller de Justicia que actuaba como su representante para vigilar a los funcionarios administrativos. Desde entonces esa figura del ombudsman, que significa defensor del pueblo, ha tenido gran desarrollo y ha sido incorporada constitucionalmente en los sistemas de gobierno de un importante número de países, bajo diversos esquemas de denominación, estructura y competencia, aunque con una vocación social idéntica para protección de los derechos de la ciudadanía frente a abusos o negligencias de las autoridades.

El enorme crecimiento de la ciudad de México y la complejidad de su vida social hizo necesario incorporar a la estructura del gobierno capitalino un organismo de control externo y de atención de las quejas ciudadanas, con similares características a la de los Ombudsman administrativos que existen en otros países: la Procuraduría Social del Distrito Federal.

"Uno de los principales objetivos que inspiraron la creación de esta nueva institución fue contribuir a que la actividad de la administración pública del Distrito Federal respondiera cada vez de manera más oportuna y eficaz tanto en la atención de asuntos que le planteen los particulares, como en la prestación de servicios públicos, siendo indispensable para lograr tal propósito que los habitantes de la entidad federativa dispongan de nuevas vías de interacción con su gobierno. El acuerdo de creación de la procuraduría Social también postulaba la necesidad de satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal, en el sentido de recibir una mejor y más expedita y eficiente atención, por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos". (Pérez, 1994: p.p.517-522).

Con posterioridad a la creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, la figura institucional del ombudsman inspiró también la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la reforma del artículo 102 de la Constitución Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, que le dio su importancia entre los mecanismos de control legal y defensa de las garantías

fundamentales de los mexicanos. Con base en los mismos principios se integró la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuya ley respectiva se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

3.2.1 Antecedentes

La creación de la Procuraduría Social del Distrito federal también tiene precedentes arraigados en nuestra tradición jurídica. En nuestro país hubo intentos desde el siglo pasado por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder y para afrontar ancestrales injusticias sociales.

El primer antecedente histórico nacional fue la creación de la Procuraduría de los pobres, de San Luis Potosí, en el año de 1847 a iniciativa del entonces diputado local Ponciano Arriaga. En su proyecto, don Ponciano Arriaga, defendió con suma claridad su idea republicana, apoyada en la acción cotidiana y en la supremacía necesaria de la ley frente a los intereses fraccionales de la época o los abusos de poder. Sostiene la necesidad de que el Estado asuma una función social, pues debe procurar el bienestar de la mayoría de los ciudadanos, que demanda asistencia en la justicia, la salud y la educación, lo cual es la condición fundamental de la legitimidad del poder.

En 1847, el mismo año en que Crescencio Rejón introdujera el Amparo, el liberal Ponciano Arriaga, propuso al Congreso de San Luis Potosí la creación de la Procuraduría de Pobres, con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres, floreciendo su ilustración y bienestar.

“En 1847 Ponciano Arriaga, entonces diputado local de San Luis Potosí, de corriente liberal, propuso la creación de la *Procuraduría de los Pobres*, instancia encargada de recibir quejas y turnarlas a la autoridad que deba conocer el agravio”.(Márquez,1992: p.p.1-37).

En ella, lamentaba que en el país, los pobres sufrieran un tratamiento discriminatorio. La clase más numerosa tenía muchas obligaciones y nulos derechos. Los abusos de autoridad y el maltrato por parte de los servidores públicos marcaban la relación entre la administración y el pueblo. Tras ese alegato, Ponciano Arriaga proponía una ley que, creaba la Procuraduría de los Pobres con tres procuradores a los que facultaba para recibir las quejas de los ofendidos y dirigir las a la autoridad que deba conocer el agravio. El Procurador debía hacer una especie de seguimiento y asegurarse de que las autoridades respectivas procederán sin demora á averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo o decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario ó agente público de quien se interpuso la queja.

Los procuradores debían visitar juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo puede estar afectado el derecho de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegasen á su noticia. El resto del articulado se refería a sueldos y recursos materiales de la Procuraduría, a la obligación de otras dependencias de colaborar con ésta, a las características que debían reunir los procuradores y a las compensaciones y las sanciones que podían recibir según su desempeño.

La Procuraduría de los Pobres fue instalada en San Luis Potosí en mayo de 1847. Esta sólo funcionó por unos meses debido a que la intervención estadounidense suspendió la vida institucional mexicana.

"El primer precedente de lo que devendrá más tarde el ombudsman puede ser hallado en Suecia a principios del siglo XVIII en la persona de un agente del rey, encargado de controlar y vigilar la actividad de los agentes de la Corona. En ese país, existe desde 1713, y es designado por el Parlamento. Cabe mencionar que durante breves periodos el parlamento se debilitó y el rey designó al ombudsman (1719-1760 y 1769-1809, después del golpe de Estados de Gustavo III); sin embargo, la facultad de designación regresó al Parlamento, el cual la conserva desde 1809, año en que fue aprobado el

instrumento de gobierno: Regerinsform, que estuvo en vigor hasta 1974".(Alemany,1984: p.p.90-91).

3.2.2 Se Constituye la Procuraduría Social del Distrito Federal

La Procuraduría Social del Distrito Federal fue creada por Acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, como instancia accesible a los particulares, y teniendo por objeto coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Gobierno del Distrito Federal, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Está dotada de autonomía, técnica, y operativa, y su actuación e interacción con los particulares se realiza sin perjuicio de las facultades que las disposiciones legales confieren a las unidades administrativas y entidades del Gobierno del Distrito Federal, características que la determinan como un órgano administrativo desconcentrado.

Esta nueva dependencia presentaba algunas ventajas en comparación con su antecesora, pero tenía limitaciones. A diferencia de su antecesor del siglo XIX, la Procuraduría Social ofrecía sus servicios a todos los ciudadanos del Distrito Federal, sin distinguir entre clases sociales, aunque algunos de sus programas de trabajo sí atienden preferentemente a las más desprotegidas. Otra característica de la Procuraduría Social, además de su papel de receptora de quejas, sus funciones se extendieron a los ámbitos de la **vida condominal** y de la vivienda en arrendamiento, como orientadora, y como conciliadora en casos conflictivos.

Al ser una dependencia desconcentrada del entonces Departamento del Distrito Federal, sus recursos y su margen de acción se encontraban limitados por las decisiones que en ese sentido tomara el Regente de la Ciudad de México y, más tarde, éste y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

3.2.3 Se reforma la estructura de la Procuraduría Social

El 28 de septiembre de 1998, la ALDF aprobó la nueva Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal; este ordenamiento ha dotado a la Procuraduría Social de facultades y atribuciones más amplias, así como de autonomía administrativa

Al convertirla en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, la Ley deja a la Procuraduría Social fuera del control jerárquico de cualquier autoridad o servidor público. Puede y debe planear sus acciones sin sujetarse a instrucciones ni presiones externas. Mantiene su tarea de recibir quejas por faltas u omisiones de la administración pública del Distrito Federal, y de vigilar que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y otros, defendiendo los derechos sociales de la ciudadanía.

En este sentido, además de funcionar sucesivamente como mediadora, conciliadora y árbitro, la Procuraduría Social puede emitir recomendaciones a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, que hayan cometido faltas u omisiones, y que no hayan dado una respuesta satisfactoria al ciudadano. Los asuntos laborales, electorales, de responsabilidad de servidores públicos y de derechos humanos, así como los sujetos a trámite jurisdiccional, quedan fuera del ámbito de esta Procuraduría.

En materia condominal le corresponde al Procurador verificar y apoyar el cumplimiento de la Ley. En este rubro, la Procuraduría Social es ahora autoridad, pues fue facultada para imponer sanciones administrativas a quienes violen dicha Ley, y para llevar el registro de los administradores condominales, autorizar los libros de actas e intervenir en asambleas, si se le solicita. En esta materia, tiene facultades como mediadora, conciliadora y árbitro. En materia de arrendamiento, puede realizar la función de amigable composición en casos conflictivos entre inquilinos y arrendatarios.

Partiendo de las funciones que le fueron delegadas actualmente a la Procuraduría Social del Distrito Federal y que son enumerados en el párrafo anterior, al ser una medida tomada por los órganos de gobierno, tanto legislativo como ejecutivo a nivel local, podemos afirmar que al instrumentar esta acción para garantizar seguridad en la convivencia entre vecinos que habitan bajo este régimen de propiedad (condominal) cumple con varias de las características para ser considerada como política pública.

Dentro de estas características podemos mencionar: el análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad. Esta ciencia lo que busca, es determinar el carácter de los problemas públicos a resolver por el gobierno y establecer los criterios de selección y exclusión de problemas. En este caso le correspondió a la Asamblea legislativa del Distrito Federal "el hacer del gobierno" para solucionar un problema social, a su vez establece los mecanismos legales para alcanzar los objetivos. Por lo que respecta a la Procuraduría Social, le corresponde establecer las razones que determinan la elección de los cursos de acción, de los instrumentos, los criterios de implementación, los valores que juegan en la selección y evaluación, las causas que originan la inercia en las políticas su corrección o reemplazo.

3.2.4 La Propiedad Condominal

El régimen de propiedad en condominios se considera por primera vez dentro de la legislación mexicana, en el Código Civil de 1932, quedando regulado en el artículo 951, sin que conociera casi aplicación práctica y en la realidad continuaba siendo desconocido. El mes de diciembre de 1954, cuando es reformado el texto original del artículo 951 del Código Civil, da pauta para emitir la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, en la misma fecha. El 28 de diciembre de 1972, fue publicada la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F. y Territorios Federales por virtud de una reforma del 23 de diciembre de 1974 se le suprimió y "Territorios Federales"

encontrándose actualmente en vigor, fue reformada y adicionada el 7 de febrero del 1985, el 13 de enero de 1986, el 9 de mayo de 1986 se le adicionó un capítulo VIII. La última reforma a esta ley se realiza el 28 de junio de 1993.(Guzmán,1990: p.p.15-20).

El constante crecimiento demográfico y expansión horizontal que caracterizaron a la ciudad, en decenios pasados, requirió de enormes esfuerzos del Gobierno para atender las demandas de empleo, servicios, vivienda e infraestructura. Tal situación trajo como consecuencia que en los años sesentas el Estado afrontara el problema habitacional mediante la introducción del sistema urbano de vivienda plurifamiliar de tipo vertical y horizontal.

“La acción habitacional del Estado, como apoyo a la demanda de vivienda de los sectores con mayores carencias de la población, tiene una larga tradición en México, y hay periodos en que ha cumplido un papel importante frente a la demanda existente y ha significado un mejoramiento substancial de las condiciones de vida para muchas familias”.(Villavicencio,2000:p.p.107-128).

Entre 1972 y hasta finales de los ochentas existieron numerosos mecanismos y procedimientos que permitieron a muchos demandantes de bajos ingresos acceder a una vivienda nueva, al menos en la ciudad de México. El Estado recurrió a la creación de diversos organismos de vivienda, que han venido actuando desde entonces.

En términos generales, en ese periodo se estimaba que quienes sufrían el problema de la vivienda, debían ser los beneficiarios de las acciones habitacionales oficiales, entre los que se encontraban eran principalmente los sectores de bajos ingresos, organizados y representados a través del movimiento sindical; para ellos se crearon organismos tan importantes como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) o el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (Fovissste). Se continuó proporcionando apoyo en los años sesentas a través del Fondo de Operación y

Descuento Bancario (Fovi), que atendía a quienes sin ser considerados como pobres tenían ingresos todavía insuficientes para acudir al mercado hipotecario de la vivienda.

Al percibirse la postergación que dentro de ese esquema tenían los de menos recursos y no asalariados, cada vez más numerosos en la ciudad de México, en los años ochentas se reestructuraron o crearon organismos orientados hacia esa demanda, principalmente el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fideicomiso de la Vivienda y Desarrollo urbano del Departamento del Distrito Federal (Fividesu).

La legislación en materia, condominal con la constante y rápida evolución económica, social, jurídica y política, así como las circunstancias que enfrentan las personas que habitan en condominio, ha ido quedando rezagada, además de no cumplirse debidamente. Derivado de ello se considera conveniente adecuar dicha legislación, con la intención de que se lleve a resolver los problemas cotidianos que se presentan en los inmuebles o conjuntos habitacionales bajo este régimen. En este sentido la regulación del condominio debe seguir evolucionando, preferentemente en lo que se refiere a su aplicación práctica por el beneficio que representa para millones de ocupantes de condominio, ya que estas representan el futuro de la vivienda en la Ciudad de México.

Como se hizo referencia renglones arriba, en la Ciudad de México por el acentuado proceso de urbanización, la necesidad de vivienda es resultante inmediato de este fenómeno y actualmente esta directamente relacionada con limitaciones del suelo. Así como el individuo es elemento fundamental de la sociedad, la vivienda es parte esencial de la sociedad. De ahí que toda modificación en el sistema de propiedad influya indudablemente en la estructura social y económica de la población. El contenido de este párrafo, nos permite visualizar, la necesidad que existe entre los organismos de vivienda, el Gobierno de la Ciudad, la participación de la sociedad, el Poder legislativo local, Instituciones de crédito y diferentes actores a participar de manera conjunta para encontrar alternativas de solución al problema habitacional en

esta gran urbe. Es por ello que las políticas institucionales como toda política pública supone un criterio interdisciplinario, tanto en el análisis de políticas como en el diseño de las mismas. Por lo anterior, encontramos que las políticas públicas pretenden encontrar estrategias entre las diferentes instituciones y organizaciones privadas y sociales, gubernamentales y no gubernamentales, para la coordinación de esfuerzos en la implementación.

“El sistema de propiedad en condominio representa una de las formas más elevadas de propiedad, puede esperarse que junto con los beneficios que esta forma de tendencia puede proporcionar, aparezcan problemas, tanto por la distribución de derechos como por la asignación y cumplimiento de las responsabilidades que son inherentes. Tal vez en ninguna otra forma de propiedades tenga una interrelación tan estrechas entre los diferentes, derechos y las distintas responsabilidades individuales, como en el caso de la propiedad en condominio, ni que sea tan importante para bienestar colectivo presente y sobre todo para el futuro del Distrito Federal”.(Ordoñez,1996: p.p.15-25).

En la actualidad hay un número creciente de inmuebles bajo este régimen. Hoy en la Ciudad de México y Área Metropolitana crece la tendencia a vivir en condominio de interés social, vecinal, o de crédito privado en inmuebles horizontales, verticales, mixtos, unifamiliar, duplex, triples o multifamiliar. En general se ha considerado que este régimen de propiedad a la vez que importa ventajas para los que viven sujetos al mismo, comporta el riesgo de que surjan conflictos entre los mismos, derivados tanto por el ejercicio de sus derechos como del cumplimiento de sus obligaciones: así como de la insuficiencia de la Ley Condominal para darles solución debida a que ha quedado limitada y poco acorde con la realidad social.

Hasta ahora los propietarios de condominio, en su gran mayoría son personas que a base de grandes esfuerzos dejaron de ser arrendatarias, que nunca se preocuparon por tomar medidas necesarias para lograr el mantenimiento y conservación de aquellos inmuebles que ocupan. Así ante la inexistencia de una

cultura condominal, se ha provocado en los condominios un grave abandono de sus obligaciones respecto del mantenimiento, administración y conservación de sus departamentos, edificios y unidades habitacionales en los servicios generales y áreas comunes, por la falta de cooperación y participación de los condóminos, ya que son necesarios para evitar el deterioro y los focos de conflicto social.

Si bien, ante la magnitud del tamaño de los conjuntos habitacionales en condominio que se han construido por el gobierno o a través de los organismos públicos de vivienda, no se posible la organización eficiente de los condóminos provocando con esto que se diluyan las responsabilidades. Otro factor, es la existencia de diversos vacíos legales en la regulación de este régimen, entre ellos tenemos la falta de preceptos normativos que orienten a los diferentes propietarios de condominios diversos, debido, a que la Ley no los regula específicamente a cada uno, sólo señala normas generales de aplicación.

Al mencionar las lagunas que existen en materia legal y que son en gran parte causante del problema, no podemos dejar de lado que dentro de la multidisciplinariedad aparece como complemento de un problema la jurisprudencia que esta subordinada a las políticas publicas de control para la comprensión del orden publico y de sus reglas en un momento y periodo determinado. A esta jurisprudencia, se unen disciplinas como la estadística, los estudios de caso, la antropología, la historia por decir algunas, que buscan solucionar un problema publico a través de diversos enfoques. La complejidad de las actividades de un programa requiere coordinación entre diferentes instituciones, diferentes niveles dentro de estas y la participación de diferentes actores para lograr la efectividad. Las nuevas condiciones del entorno y las propias deficiencias de la burocracia hacen buscar nuevas formas de organización dado que esta no es efectiva.

En lo que se refiere a la problemática que se presenta en las unidades y conjuntos habitacionales de carácter social, popular o vecinal, sujetas a este régimen, todas ellas viven numerosos conflictos vecinales así como falta de servicios públicos.

Cuando las administraciones de estos conjuntos habitacionales solicitan se les proporcionen los servicios más elementales como: alumbrado público, seguridad, recolección de basura, mantenimiento a la red de agua potable y al drenaje para la vialidad interiores y las instalaciones deportivas, educativas, culturales y recreativas del conjunto habitacional, se da la negativa por parte de las autoridades argumentando que son áreas de propiedad privada.

Como hemos visto, hay autoridades que se hacen de la vista gorda en la prestación de servicios públicos, como son las autoridades Delegacionales, de Seguridad Pública, Comisión Federal de Electricidad, de Operación Hidráulica etc. Es por ello que el diseño de las políticas no puede dejar de considerar que los obstáculos relativos a su implementación y los recursos que se requieren para ello serán mayores, si desde su origen la lógica de las acciones a emprender difieren de los actores involucrados o afectados. Las políticas públicas se inician como una propuesta, luego la asignación y distribución de recursos implica decisiones políticas y finalmente tales decisiones producen efectos a los destinatarios.

Evidentemente hay aquí un problema de carácter social, económico, cultural, de impartición de justicia organizativa y de participación. Por lo que se hace necesario crear una cultura condominal para aprender a resolver los problemas por los propios condóminos. Éste régimen no sólo es un tipo de propiedad, sino una forma de convivencia, donde se da una interacción social, económica y política.

Podemos entonces establecer que la implementación puede verse como la arena para la interacción. El proceso de participación no es simple. El establecimiento de objetivos, programas y proyectos a través de la participación ciudadana debe responder a las prioridades de la gente o de otra manera no sería real. La utilidad de compartir experiencias para lograr objetivos compartidos es un camino de conocimiento para el progreso social. Los gobiernos, a cualquier nivel, deben crear un entorno favorable para la acción ciudadana, elemento indispensable para fortalecer la participación.

Se requiere establecer un procedimiento judicial, ágil y sencillo para dirimir controversias condominales menores en forma rápida y expedita, solucionado así los diversos problemas que surgen tales como: invasión de las áreas comunes, cambio de el uso de los departamentos, incumplimiento de las obligaciones por parte del administrador al no proporcionar el mantenimiento a los condóminos sobre las erogaciones realizadas a cuenta de los fondo, el no convocar a asamblea conforme se estipula en el reglamento, el incumplimiento con las obligaciones condominales, etc.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (Primera Legislatura), en coordinación con la Procuraduría Social del Distrito Federal, convocaron en junio de 1995, al Primer Foro de Condóminos, buscando con ello, responder a las demandas y opiniones sobre aspectos de mayor incidencia como son: lagunas en la Ley condominal la relación de los condóminos, sus derechos y obligaciones, la facultad de las administraciones y los comités de vigilancia; la necesidad orientación y capacitación a los condóminos, los servicios que presta la autoridad delegacional, su relación con las autoridades y un aspecto muy importante la impartición de la justicia y de Protección Civil.

3.3 Inconvenientes de la Nueva Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Procuraduría Social del Distrito Federal como órgano administrativo carece en principio de facultades jurisdiccionales, por excepción solo las ejercerá en el caso de que los interesados en conflicto la hayan designado arbitro, o conciliadora (amigable componedora). Debe quedar claro, que como órgano administrativo en ningún caso tiene la autoridad para ejecutar los convenios o acuerdos que emitieren las partes en conflicto, pues su ejecución es competencia de los órganos judiciales.

Ciertamente, a través de las multas en función del salario mínimo, se puede lograr en forma indirecta la solución de los conflictos y el cumplimiento de los convenios que lleven a cabo los condóminos, pero no existe otra sanción de carácter

coercitivo como el arresto para su cabal cumplimiento. Considero que la función normal y más efectiva de la Procuraduría consiste en proponer y exhorta a que las diferencias se resuelvan en una conciliación, mediante convenios aprobados por dicho órgano administrativo.

3.3.1 La función conciliadora de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Es una práctica común en nuestra sociedad que la mayoría de los conflictos se solucionen a través de la conciliación, donde las partes en pugna de manera voluntaria (están de acuerdo) designan a un tercero imparcial que le permite proponer con su designación una posible solución al conflicto; Pero debe quedar claro que esa propuesta por la parte mediadora puede ser acatada o no por los interesados. Pero existe, en caso de no llegar aun acuerdo, la autoridad judicial (los tribunales respectivos) de la materia de la que se trate de llevar a cabo el proceso. Para poder entender este concepto, haremos una descripción de las principales características de la figura de la conciliación.

La función del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta, en todo caso, a la voluntad de las partes. Está es la razón por la que se considera que la mediación y la conciliación tienen, en realidad, una posición intermedia entre la autocomposición (entendiendo esta, como un mutuo acuerdo entre las partes para solucionar el conflicto, sin la intervención de un tercero) y la heterocomposición (por lo que corresponde a esta categoría, la solución a un conflicto entre las partes, no va a surgir de ellos sino de un tercero ajeno al conflicto).

A diferencia de la **mediación** –La función de este tercero puede limitarse a propiciar la comunicación, la negociación entre las partes, para tratar de que ellas mismas lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto. En éste caso, el tercero será simplemente un mediador, que al hacer posibles las condiciones para que las partes intercambien sus puntos de vista sobre el litigio y al invitarlas para que lleguen a un

acuerdo, hace propicia la solución. La mediación por llevarse a cabo de manera informal trae como consecuencia que no exista organismos o instituciones encargadas de prestar regularmente este servicio.-, **la conciliación** normalmente es desempeñada por organismos o instituciones a través de procedimientos formalizados en las leyes. (Ovalle,1991: p.p.25-26).

El tercero ajeno a la controversia también puede asumir el papel de lo que en el derecho comparado se conoce como **Ombudsman**. Esta institución nació en la Constitución sueca de 1809 como un representante o un comisionado del Parlamento, encargado de cuidar por los derechos generales e individuales del pueblo; de recibir las quejas de los particulares contra actos de funcionarios públicos que estimen violatorios de la ley; de llevar a cabo investigaciones sobre dichos actos; así como de formular las recomendaciones que considere pertinentes para resolver el problema planteado.

El ombudsman se desarrolló durante el siglo XIX sólo en Suecia y hasta este siglo se difundió primeros en los Estados escandinavos (Finlandia, Dinamarca, y Noruega); después de la segunda guerra mundial ha tenido una gran influencia en numerosos países que, con características propias, lo han venido adoptando. Entre otros Estados se puede mencionar a Francia (el Médiateur), España (el Defensor del Pueblo), Gran Bretaña (el Parliamentary Commisioner for Administration). Italia (el Difensore civico) y Portugal (el Promotor de la Justicia).

En México la institución del Ombudsman se introdujo en 1976 con la Procuraduría Federal del Consumidor, pues este organismo tiene funciones similares a las del ombudsman sueco. Además de la función conciliadora, la Profeco también puede recomendar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses del consumidor.

El 5 de junio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue elevada a rango constitucional por decreto publicado en el Diario Oficial de

la Federación del 28 de enero de 1992. En el nuevo apartado "B" del artículo 102, se autoriza al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para establecer organismos de protección de los derechos humanos, que conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen esos derechos, con exclusión del Poder Judicial Federal.

Estos organismos (la Comisión Nacional, las comisiones estatales de derechos humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) conocen, dentro de sus respectivas competencias, de las quejas de probables violaciones a derechos humanos; llevan a cabo las investigaciones sobre éstas; procuran la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, y formulan recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias.

Como puede advertirse, los organismos inspirados en el Ombudsman no emiten resoluciones obligatorias, sino recomendaciones cuya eficacia depende de la respetabilidad del organismo que las formula, de la fundamentación de sus propuestas y de la disposición de las autoridades para acatarlas. A este respecto, la figura del Ombudsman como defensor de los derechos humanos ha superado las críticas adversa. En la Ciudad de México, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1989), surge la *Procuraduría Social* de dicha dependencia, dotadas de facultades propias de un Ombudsman, bien definidas con dicho acuerdo de creación. Entre dichas facultades destaca la posibilidad de conocer e investigar las quejas que los habitantes del Distrito Federal formulen contra acciones u omisiones de particulares concesionarios de algún servicio público local. Sin embargo, La Procuraduría Social carece de un marco jurídico bien definido.

3.3.2 ¿Porqué la Procuraduría Social no puede ser Arbitro?

En el arbitraje, por su voluntad, las partes en pugna designan a un tercero imparcial (El arbitro). Al nombrarlo, señalan cuales son las partes del procedimiento

(que vendrían siendo las reglas que se siguen en la tramitación, podrían coincidir con lo que establece el Código Civil del Distrito Federal). Una de las características a destacar es que el arbitro tiene la posibilidad de aceptar o no el cargo (no se le puede obligar). Si es aceptado por ambas partes, se inicia el procedimiento. La decisión que establezca el arbitro se le conoce como laudo arbitral. Esta es equivalente a una sentencia que dicte un juez judicial. El laudo si obliga a las partes a respetarlo (a diferencia de la conciliación). Pero si alguna de la parte no da cumplimiento a lo que establece el laudo, el arbitro no puede obligarlo a cumplirlo, carece de esa facultad. No puede hacer uso de la fuerza para hacer cumplir esas determinaciones. En ese caso el arbitro o la parte que gana puede solicitar al juez (el cual pertenece al poder judicial) que homologue o autorice ese procedimiento o laudo para poder hacerlo cumplir. Este laudo arbitral tiene la característica de ser una sentencia definitiva contra el cual no procede ningún otro recurso de defensa. Al momento de homologarlo ante una autoridad judicial, el único recurso con el que cuenta el ciudadano es: el Amparo.

Para concluir se considera que existen instituciones de carácter público que desnaturalizan esta forma de solucionar los conflictos a través de un tercero, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Social. Estas Instituciones no aplican una amigable composición, al existir presiones por estos órganos en contra del sujeto pasivo (denunciado o demandado) a solicitud del interesado. En caso de que se apliquen las multas como establece la Ley de la Procuraduría Social, estas no beneficiaran al que solicito su intervención para solucionar el conflicto sino a las arcas del Estado.

3.3.3 Características del Arbitraje

El tercero ajeno a la controversia puede tener un funcionamiento de mayor relieve en la solución de litigio, como ocurre en el arbitraje. En esta especie de la heterocomposición, el tercero al que se denomina arbitrario; no se va a limitar a proponer la solución obligatoria para las partes, que se conoce como laudo. Sin embargo para que el arbitraje pueda funcionar es necesario que previamente las

partes hayan aceptado, de común acuerdo, someterse a este medio de solución. Es la voluntad de las partes la que hace posible que el litigio se sujete a la decisión del árbitro; pero una vez celebrada la cláusula compromisoria por el compromiso arbitral, la sujeción de las partes al arbitraje y al laudo ya no depende, de nueva cuenta, de su voluntad; después del acuerdo arbitral, la sumisión al arbitraje y el acatamiento del laudo resultan obligatorias para las partes.

"Las facultades del árbitro para solucionar el conflicto no derivan directamente del Estado, sino del acuerdo previo celebrado por las partes, conforme a la legislación. El fundamento de la obligatoriedad del laudo reside en el acuerdo previo de las partes y en la autorización que la ley da a éstas para que sometan su controversia al arbitraje. Mientras las partes no acuerden someter su conflicto al arbitraje o en tanto que la ley prohíba o no autorice expresamente el arbitraje, tanto éste como el laudo carecerán de fuerza obligatoria".(Ovalle,1991;p.p.28-31).

3.4 EVALUACIÓN

En esta ultima parte, abordaremos la ultima etapa que permite definir las políticas publicas: la evaluación. Esta se ocupa de recolectar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de los programas públicos. Ésta fase, no escapa a los valores y opiniones de los evaluadores, como el caso que nos ocupa - La Procuraduría Social del Distrito Federal - que presenta su Informe de Gestión 1997 - 2000. Éste presenta ambigüedad en los resultados prácticos, al no poder distinguir con precisión los efectos particulares y fallas en la ejecución.

Debemos entender, que la prestación del servicio público que ofrece la Procuraduría Social del Distrito Federal, requiere algo más que el diseño de un programa, es más trascendente la forma como se aplica y a quién va dirigido, buscando se beneficie con él a un universo de un millón y medio de habitantes en más de 400 unidades Habitacionales de interés social en el Distrito Federal, lo que equivale a casi el 20 % de la población de la ciudad de México bajo el régimen de propiedad en condominio, de los cuales solo un 20% aproximadamente tiene una administración

funcional que permite hacer frente, en parte, a los conflictos que se viven entre condóminos.

La evaluación de resultados que presenta la Procuraduría Social, en su informe, tiene un enfoque de estricta gerencia, que se ocupa del logro de metas, presentando el inconveniente de ser poco satisfactoria como instrumento de control del área ejecutora. El solo conocer resultados siendo satisfactorios o no, dice muy poco a los que toman decisiones y a las autoridades encargadas de evaluar sus funciones.

Dentro de las tareas, consideradas por los funcionarios de la Procuraduría Social del DF, como de primer orden, se encuentra el difundir la Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal, las atribuciones y servicios de la institución, y una nueva cultura condominal. Para ello, realiza una serie de acciones que buscan alcanzar esos objetivos, entre las que encontramos: cursos de capacitación, las visitas domiciliarias y los talleres infantiles.

Con éstas medidas, se difunden los valores de la convivencia, tolerancia, respeto, cooperación y participación con el propósito de revertir el deterioro de las relaciones sociales entre vecinos, mismo que ha propiciado el deterioro material de inmuebles. La Institución imparte el curso de Capacitación para Administradores y Comités de Vigilancia, quienes por ley deben acreditar su asistencia por lo menos una vez al año.

Para la población infantil, con el propósito de fomentar los valores de la convivencia a través del juego, se diseñaron dos espacios: el taller Infantil de Cultura Condominal, que se imparte en condominios y unidades habitacionales; y Aprendiendo a Convivir, a donde acuden grupos de condóminos que son atendidos por personal especializado. Además se realizan visitas domiciliarias a condominios y unidades, durante las cuales se platica con los vecinos.

Un factor importante que obstaculiza realizar una evaluación objetiva, es la escasez de información suficiente y confiable; frecuentemente se encuentran datos

estadísticos incompletos o alterados, datos extemporáneos o informes que no corresponden a la realidad como se puede apreciar en el cuadro No.1 que a continuación se muestra.

CUADRO 1

Promoción de la cultura condominal.

Acciones	1998	1999	2000	TOTAL	Población atendida
Cursos de capacitación	1,200	2,669	1,305	5,174	79,220
Visitas Domiciliarias	950	1,966	617	3,533	112,791
Taller Infantil	78	304	237	619	19,655
Total	2,228	4,939	2,159	9,326	211,666

3.5 La Organización Condominal

La Procuraduría Social asesora a los ciudadanos en lo referente a la organización condominal, les proporciona los elementos para conservar en condiciones su inmueble, y para tener una representación legal ante terceros para efectuar cobranzas, convenios, controversias, etcétera. A petición de parte, personal de la Institución puede acudir a convalidar acuerdos emanadas de asambleas generales de condóminos; también puede asistir en calidad de asesor. La institución realiza el registro de los libros de actas de asamblea de condóminos y otorga el registro como administrador a las personas físicas o morales que cubran los requisitos de Ley, con validez frente a terceros y autoridades correspondientes.

CUADRO 2

Acciones relativas a la organización condominial

Acciones	1998	1999	2000 (ene-ago)	TOTAL
Asistencia a asambleas condominales	603	715	578	1,896
Acreditación de convocatorias	0	388	412	800
Registro de libro de actas	221	691	342	1,254
Registro de Administradores	576	1,161	678	2,415
Total	1,400	2,955	2,010	6,365

El objetivo de los datos que se presentan en los cuadros estadísticos arriba descritos, es enmarcarlos bajo el análisis de políticas públicas, interpretándolos, tanto en sus efectos, como en respuestas a la sociedad. Este sistema de información debe ser capaz de proveer conocimientos de interés político e informar acerca de la realización de las acciones propuestas, de los resultados obtenidos y de los beneficios logrados. Debe permitir una apreciación oportuna del funcionamiento del sistema y de los productos entregados a la población, con el fin de revisar o confirmar la orientación de la política pública y la conducción que se ha establecido.

3.5.1 Atención de la queja condominial

A la Procuraduría Social le corresponde vigilar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio. Por lo tanto recibe y da seguimiento a la queja condominial.

La queja es el instrumento de que dispone los condóminos para solicitar su intervención, cuando están siendo afectados sus derechos condominales, ya sea por

parte de otro condómino, del administrador de régimen condominal o más miembros del comité de vigilancia.

Durante 1999 y hasta agosto del 2000, la Institución recibió 6,891 quejas condominales. La morosidad ocupa el primer lugar en el número de denuncias recibidas y atendidas.

CUADRO 3

Quejas condominales recibidas, según la causa

Causas de la queja	Cantidad	%
Morosidad	3,723	55
Problemas entre condóminos	832	12
Inconformidad con la administración	715	10
Invasión de áreas comunes	509	7
Filtraciones	420	6
Mascotas	140	2
Estacionamiento	115	2
Modificaciones de áreas privativas (departamentos)	111	2
Modificaciones de áreas comunes	96	1
Ruido	93	1
Inconformidad con el comité de vigilancia	55	1
Cambio de uso de suelo	53	1
Gas	16	0.2
Obstrucción de funciones de la administración	13	0.2
Total	6,891	100%

CUADRO 4**Evolución de la queja condominal**

Acciones	1999	2000 (ene-ago)	TOTAL	%
Convenio entre las partes (conciliación)	2,603	1,554	4,157	64.4
A salvo derechos (*)	885	746	1,631	25.2
Falta de interés (**)	157	195	352	5.4
Arbitraje(***)	151	25	176	2.7
Procedimiento administrativo (sanciones)	114	27	141	2.3
Total	3,910	2,547	6,457	100%

Al recibir una queja, primero se analiza si proceden -; de ser así, se indica automáticamente el procedimiento conciliatorio y se programa a las partes una audiencia para que llegue a un acuerdo. () A salvo derechos significa que una o ambas partes solicitan la suspensión de la conciliación, a lo cual tiene derecho. (**) Falta de interés se refiere a que los quejosos no acuden a las audiencias. (***) Las partes pueden solicitar un arbitraje, que es una especie de juicio en que el funcionario determina la solución, haciendo escuchado los alegatos de las partes. El arbitraje y la aplicación de sanciones, los lleva a cabo la Coordinación General de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos.*

Después de ver el marco estadístico oficial, presentado por la institución en su informe de labores durante el periodo 1997- 2000, podemos apreciar los resultados de su gestión. Estos son un reflejo de buenas intenciones en la solución de las quejas condominales recibidas pero conteniendo un marcado toque de subjetividad, por parte

del personal que analiza los resultados. La Procuraduría sigue presentando un ejercicio anárquico, en las funciones que realiza implica desaprovechamiento de recursos, además demuestra una muy limitada capacidad para emitir recomendaciones en materia administrativa y de arbitraje.

Antes de la reforma se hace mención a las deficiencias que presenta como ombudsman administrativo y entre las que se encuentran: un marco jurídico deficiente, una estructura orgánica reducida, escaso presupuesto, los resultados de su gestión eran de poco impacto social y su acción estaba sujeta a la voluntad del Regente de la ciudad.

A partir de las votaciones federales de 1997, en donde el P.R.D. gana el mayor número de escaños en la Asamblea Legislativa y la candidatura a Jefe de Gobierno por ser favorecido con el voto de los ciudadanos de la capital, se inicia un proceso de cambio y transformación de ciertas instituciones.

La Procuraduría Social no escapa a ese propósito. El 28 de septiembre de 1998, se publican las reformas a su ley orgánica ampliando sus actividades, integrando un Consejo de Gobierno como cuerpo colegiado de dirección integrado por funcionarios y ciudadanos con el fin de garantizar planes consensados y un mejor aprovechamiento de los recursos. Se crea el Comité de Control y Evaluación, participando la Contraloría General. Aumentan los recursos, se establece su patrimonio, se abre un espacio especializado en materia condominal y se impulsa una campaña para crear conciencia de la convivencia condominal, los derechos administrativos y sociales de los ciudadanos. Es con todo lo anterior que busca renovar su estructura, y adquirir presencia entre la ciudadanía así como el fortalecer sus funciones.

A partir de entonces, existen esfuerzos porque sus actos estén mejor regulados. Al ampliar sus atribuciones además de la conciliación se incluye el arbitraje, el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones y los medios de apremio, en

Es precisamente en este punto, donde el arbitro deja de ser una panacea en la solución del conflicto condominal y se retoma totalmente la conciliación. El que un laudo arbitral se cumpla por una de las partes se debe en gran medida al alto costo de un juicio de amparo y más cuando el asunto que esta en pugna es de mínima cuantía.

Es por ello que la figura arbitral propuesta por la Asamblea Legislativa, en materia condominal no es funcional.

Por lo que hace a las sanciones administrativas, estas son solo paliativos en la búsqueda de soluciones porque al condominio le es más cómodo pagar una multa que hacer una reparación. Aquí el beneficio solo es para las arcas del Estado.

De lo anterior podemos concluir que el proceso legislativo, iniciado por la Asamblea en materia condominal tiene las características de una política pública basándonos en lo que la doctrina establece, pero dista mucho de solucionar un problema concreto de un sector social concreto. Desde mi punto de vista se debe crear un tribunal condominal que dependa del Poder Judicial y que la Procuraduría Social no se salga de su esquema de ombudsman administrativo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La evolución, en términos de composición y tamaño, de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Es por ello que durante muchos años, la tendencia del Estado mexicano a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica, la crisis económica de finales de los años setentas propicio el resurgimiento de teorías opuestas (de corte neoliberal) a las que justificaron la creación de grandes órganos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas. En nuestro país desde 1982, se asumió esa misma postura y se inicio el proceso de redimensionamiento de la administración pública que ha llevado al Estado a reformarse y reducir su presencia en los distintos ordenes de la estructura social: económico, político y cultural. A partir de aquí, México se inserta vertiginosamente en el proceso de globalización mundial de la economía; se considera que primero hay que realizar modificaciones a la economía y posteriormente iniciar los avances en el aspecto político.

En cuanto a las relaciones entre gobernantes y gobernados los regímenes posteriores a 1982 iniciaron la entrega política de aquellos estados de la federación a la oposición. Se inicia el proceso democrático, es decir se reconoce la victoria de una fracción opositora en el panorama político del país. Las reformas políticas en torno a la democracia indican avances, pero este proceso democrático que se da en México, obliga a repensar la nueva articulación entre el Estado y la Sociedad Civil al imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos.

En la practica, llevados por el proceso de globalización, se deja en manos del sector privado la marcha de la economía y los cambios basados en el libre juego de las fuerzas del mercado. La sociedad esta en un proceso de grandes transformaciones, que cuestionan la viabilidad de un modelo administrativo y gubernamental particularmente cuando este se presenta como poco flexible y por lo tanto inadecuado para las nuevas condiciones.

Es por ello, que se ha querido presentar en este documento, una estrategia de análisis para enfrentar uno de los problemas políticos más urgentes de resolver como es la reforma del Estado. La alternativa del enfoque de Políticas Públicas nos ha parecido el punto de partida adecuado. Este enfoque trabaja con el supuesto de un modelo de sociedad consolidado en la democracia en el cual se reconoce la participación plural rechazando la imposición estatal. El enfoque de políticas públicas ofrece múltiples herramientas analíticas y flexibilidad en la utilización de técnicas.

Por lo tanto, las políticas publicas son construcciones sociales concretas, que definen públicos concretos, en situaciones concretas, dándose una vinculación entre niveles de gobierno para la definición, formulación e instrumentación de políticas públicas. Su propósito, de este nuevo enfoque, es crear relaciones distintas que rescata la participación democrática y permite un ejercicio compartido del poder. De este modo se pasara de las políticas de gobierno hacia autenticas políticas públicas.

Es necesario romper con el autoritarismo y el centralismo, y en el ejercicio del poder establecer una relación de fuerzas mas equilibrada, tanto en lo vertical (entre poderes) como en lo horizontal (entre niveles de gobierno) y generar espacios para la participación activa de los afectados es decir de los ciudadanos, no solo en la ejecución de decisiones publicas, sino en la decisión de los cursos a seguir y en el control de resultados. Para los gobiernos locales, caso concreto

el Distrito Federal, la ruptura gradual con el centralismo y con la influencia de las instancias federales de gobierno debe significar una oportunidad para mejorar e innovar su actuar y no para repetir los mismos procesos de hacer política.

Es innegable el avance democrático en el Distrito Federal, cuyo punto de partida fue la creación de la Asamblea de Representantes como órgano legislativo local en 1987. Resultaba paradójico que la Ciudad de México, no tuviera órganos de representación locales, en virtud de que los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, ejercían de manera directa dichas funciones sobre la capital de la República.

Actualmente, las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se ampliaron hasta el punto de considerarla en la actualidad como un auténtico Poder Legislativo para la Ciudad de México.

Considero que el Distrito Federal no solo es sede de los Poderes Federales sino, que además de conformidad con el artículo 43 constitucional, es parte integrante de la Federación y como entidad federativa, (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), cuenta con un territorio delimitado por la legislación respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desarrollan, las tareas legislativas, ejecutiva y judicial.

En consecuencia , un rasgo distintivo para determinar, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es entenderla no solo como sede de los Poderes Federales, sino también como una entidad federativa que cuenta con un gobierno local, es decir, con un conjunto de órganos e instituciones de gobierno con un sin número de relaciones entre estos y sus ciudadanos y respetar los derechos políticos plenos a los habitantes de esta gran urbe,.

Así, en 1996, la exigencia ciudadana y el compromiso del actual gobierno de garantizar derechos políticos plenos a los habitantes del Distrito Federal, promover la representatividad de sus autoridades y mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad, fueron los factores que impulsaron la Reforma Política de la entidad.

Es a partir del 6 de julio de 1997 que la composición política de la Asamblea dio un notable giro al conseguir el PRD mayoría absoluta. Esta legislatura con matiz perredista, entre el periodo de 1997 y 2000, aprueba y reforma diversos ordenamientos dentro de los cuales se encuentran las reformas hechas a la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley Orgánica de la Procuraduría Social. La Ley de Desarrollo Urbano fue reformada para facilitar cambios en el uso del suelo con el objeto de impulsar la vivienda de interés social, debido en gran parte a uno de los tantos problemas que padece el ciudadano que habita en la ciudad mas poblada del mundo, como es el derecho a una vivienda digna, derecho que se encuentra plasmado en el artículo 4º constitucional de la Carta Magna, estableciendo para ello, “los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Actualmente, en materia de vivienda, encontramos una participación tímida por parte del Estado. A fines de los ochentas (1987), los organismos de vivienda apoyaron a los solicitantes con créditos que tenían tasas de interés muy bajas. Al iniciar los años noventa, se detecta una disminución de oferta de los programas de interés social para los grupos de más bajos recursos. Se debe, en parte, a que la política habitacional esta siendo concebida por las autoridades como una forma de activar la economía e intervenir en el mercado habitacional y no como una expresión de la política social. De ahí, la forma en que se ha acordado la participación del sector privado en la producción de la vivienda de interés social, que a conducido a un aumento del costo de esa vivienda y, sobre todo, del crédito necesario para obtenerlo.

Hoy en día, los conjuntos habitacionales se han desarrollado por toda la ciudad. El sector privado poco a poco, buscando donde invertir elabora planes de construcción invadiendo con sus proyectos grandes espacios urbanos. Se ha desplazado con ello, las formas jurídicas tradicionales de propiedad, dando paso al régimen de propiedad en condominio, que constituye una nueva forma

jurídica que permite convivir dentro de un nuevo marco solidario, el cual muestra ciertas ventajas a quien lo habitan, como es, obtener el óptimo aprovechamiento de la superficie urbana, la facilidad de vender entre otras.

A contrario sensu, este régimen de propiedad presenta desventajas en lo que a derechos y obligaciones se refiere. Carecen de una organización vecinal, grandes deficiencias en su reglamento interno, el desconocimiento de la Ley Condominal y la ausencia de una cultura condominal. Es por ello que a últimas fechas este tema ha sido centro de atención de autoridades y Legisladores. Se han realizado diplomados, consultas públicas y se ha legislado sobre la materia. Todo ello parece innecesario sino se crea una autoridad sancionadora que no dependa del Ejecutivo, por ser autoridad administrativa, le debe corresponder a un tribuna judicial la impartición de justicia. Para el órgano legislativo local, la autoridad responsable de asumir ese compromiso es la Procuraduría Social, órgano descentralizado del Gobierno de la Ciudad de México. Como vimos en el capítulo III, los números nos muestran la ineficiencia de esta institución en los resultados que presenta en su informe de labores en el periodo que abarca de 1997 al 2000, derivado del desconocimiento del procedimiento arbitral.

Compete de manera inmediata a la Procuraduría Social y a sus Subdelegaciones en la capital, la aplicación de la ley, como organismos administrativos que carecen en principio de facultades jurisdiccionales ya que por excepción solo las ejercen en el caso de que los interesados en conflicto les hayan designado árbitro de estricto derecho o amigable componedora, sin embargo, en ningún caso tienen imperio dichos órganos administrativos para ejecutar los convenios, ni los laudos que emiten, pues su ejecución compete a los tribunales judiciales, sin que por ello resulte inútil la intervención de la Procuraduría en su carácter de conciliadora. El laudo arbitral tiene la misma fuerza ejecutiva que una sentencia o un convenio judicial cuando se homologa ante una instancia judicial (Art. 504 Código de Procedimientos Civiles) y además, a través de multas en función del salario mínimo, puede lograr en forma

indirecta la ejecución y cumplimiento de los convenios y de los laudos, siendo de advertir que no existe la sanción del arresto.

La función normal y más efectiva de la Procuraduría y de sus Subdelegaciones entre condóminos se resuelvan en una conciliación mediante convenios aprobados por dichos órganos administrativos, pudiendo tal conciliación llevarse a cabo hasta por vía telefónica.

No podremos echar por la borda la intención de nuestros legisladores, de buscar vías alternas de solución, por medio del ejercicio legislativo que en estricta técnica jurídica presenta deficiencias. La exposición de motivos en el congreso local que dio paso a la reforma que otorga nuevas facultades a la Procuraduría Social carece de elementos interdisciplinarios, que toda Política Pública contiene, para obtener una visión más objetiva de la problemática condominal. Es precisamente, en este punto, donde radica la importancia del presente trabajo el cual busca despertar el interés en más investigadores sociales que aborden esta problemática debido al crecimiento de este régimen de propiedad con la construcción de conjuntos habitacionales por toda la ciudad, por ser la alternativa mas viable que nuestro gobierno a encontrado para enfrentar el problema de vivienda. El propósito es ambicioso, pero no debemos dejar que la anarquía nos gane por no existir un orden jurídico y una autoridad que lo aplique a los muy diversos problemas hacia el interior de las unidades habitacionales.

Al ser la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, un órgano de representación cumple la función de ser un catalizador y termómetro político de las demandas más sentidas, sin embargo se ha convertido en una regla el rol de los legisladores en el momento de votar por leyes más justas y razonadas, su decisión es orienta en función de un diseño institucional, que se basa en la lógica de la competencia política, que dirige el sentido de las modificaciones. Es

necesario que nuestros legisladores, hagan a un lado los compromisos de partido, y buscar adaptar la ley a las necesidades actuales y a las nuevas condiciones de vida del régimen condominal.

En la practica política, el promulgar leyes sin sentido definido, es la posición más cómoda para justificar su labor legislativa y conservar su credibilidad. Esta es una actividad muy practicada por los legisladores, que percibimos sin tener experiencia en el ejercicio del derecho, pero como ciudadanos resentimos sus efectos. Por otro lado, no debemos perder de vista que el Jefe de Gobierno es de filiación perredista, esto le permite gobernar en una forma más cómoda. Una desventaja de esto es, el poder perder el sentido de gobernar, el cual estaba indicado por sus promesas de campaña; esto traería problemas relacionados con la construcción de políticas públicas, que pueden incrementarse si los gobiernos persisten en una visión desde arriba, conservando los liderazgos formales y las estructuras jerárquicas.

Cuando los gobiernos construyen las políticas, tienden a imponer su propia concepción del desarrollo, establecido sobre supuestas bases, prioridades, métodos de gestión, plazos y metas .

En los hechos observamos que las políticas nunca se implantan como se planearon. La complejidad del entorno social, político, económico y administrativo influyen en el comportamiento de los programas políticos y no siempre se obtienen los resultados esperados.

Los diferentes actores se deben sumar al dialogo acerca de las decisiones de políticas publicas, que permitan despejar el camino hacia una mayor participación ciudadana que se encuentra viciada, por las practicas gubernamentales. Ciertamente las autoridades, los gobiernos, así como las organizaciones y la gente tienen que participar.

Por último, se debe de reconocer que día con día las arenas y los escenarios son cambiantes en la actualidad, determinando con ello, que los programas de las políticas públicas deben ser flexibles para adecuarse a las condiciones del momento y el lugar y que los problemas actuales requieren soluciones inmediatas. Es en la implementaron de políticas publicas, la etapa de aprendizaje donde se puede relacionar el logro de objetivos planeados con las razones de los actores y racionalidad que apliquen. Es por ello, indispensable la elaboración de una agenda, para establecer el acuerdo de que hacer y como hacerlo y en que orden para incrementar las habilidades del gobierno y la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY, Verdaguer Salvador, *Curso de Derechos Humanos*, Ed. Bosch, Casa Editorial, Barcelona 1984.

ÁLVAREZ, José Rogelio (coord.), *Imagen de la Gran Capital*, Ed. Impresora Formal, México 1985.

ANGUIANO, Arturo, *Entre el Pasado y el Futuro*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1997.

ARTEAGA, Nava Elisur. *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford University Press . México 1999.

BALLERES, Helguera José Enrique, Tomado del material en proceso de la publicación modulo 3 del Seminario de "Políticas Públicas para asuntos de Gobierno", Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

BODENHIMER, Egar. *Teoría del Derecho*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

BORJA, Martínez Manuel, *La Propiedad de Pisos o Departamentos*, Ed. Porrúa, México 1994.

CASTAÑEDA, Medina Adolfo Esteban, *Ciudad de México, Problemática y Perspectiva* (periodo 1325-1986), México UNAM, 1988.

COLOMB, René y Emilio Duhau (coord.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1997.

CONTRERAS, Vaca Francisco José, *Derecho internacional Privado*, Ed. Oxford, México 2000.

CORDOVA, Arnaldo, *La Política de masas del Cardenismo* , Ed. Fondo de Cultura Económico, México 1989.

CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

DEL CASTILLO, Del Valle Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Ed. Edal, México 1998.

ESCOBEDO, Miramontes Eduardo, *Régimen Constitucional del Distrito Federal*.

FERNÁNDEZ, Sanitillán José, *Política y Administración Pública en México*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1989.

GARZA, de la Luis Alberto, Leonor Ludlow, Carmen Sáez y Paz Consuelo Márquez, *Evolución del Estado Mexicano Tomo I*, Ed. El Caballito. México 1996.

GARZA, Toledo de la Enrique. *Estructuras de Poder y Partidos Políticos*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1994.

GEOFFREY, VICKERS. The art. Of Judgement: A Study of Policy Making. Propuesto por el Prof. Martín de Jesús Díaz Vázquez del Seminario "Políticas Públicas para asuntos de Gobierno" Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000

GÓMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980.

GONZÁLEZ, Ibarra Juan de Dios, *La Procuraduría Social del Distrito Federal (El ombudsman Administrativo)*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1993.

GONZÁLEZ, Marco Antonio, Incolaza López Saavedra, Margarita Olvera Serrano, Virginia de la Torre Veloz, *Antología Doctrinas Políticas y Sociales II, Primera Parte*, Ed. UAM, México 1996.

GORTARI, Gabriela de Hira y Regina Hernandez Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal*, Ed. Departamento del Distrito Federal y Instituto de investigaciones Dr. José María Mora, México 1988.

GUZMÁN, Araujo Gerardo, *El Condominio*, Ed. Trillas, México 1990.

HUERTA, González Arturo, *Economía Mexicana más allá del Milagro*, Ed. Cultura Popular, México 1987

MÁRQUEZ, Enrique y María Isabel Abella, *Cronología de las Obras Completas de Ponciano Arriga*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.

MARGADANT, S. Guillermo F, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Ed. Esfinge, México 1998.

MARGADANT, S. Guillermo F, *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México 1996.

MEDINA, Peña Luis, *Hacia el Nuevo Estado (México, 1920-1994)*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1995

MIRANDA, J. Angélica, Jaime Escamilla H., Ramiro Bautista R., *Antología Teoría Constitucional I*, Ed. UAM, México 1990.

MONTES DE OCA, Malvaez Juan, Tomando del material en proceso de la publicación modulo I del Seminario de "Políticas Públicas para asuntos de Gobierno", Universidad Nacional Autónoma De México, México 2000.

ORDÓÑEZ, José Luis, *Todo sobre la Administración de Condominios*, Ed. Limusa, Grupo Noriega, México 1996.

OVELLA, Favela José, *Teoría General del Proceso*, Ed. Harla, México 1991.

PALACIO, Díaz del Alejandro, *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, Ed. Claves Latinoamericanas. México 1995.

QUIROS, Pérez Miguel y Lucino Gutiérrez Herrera, *Otras Razones en el Ejercicio Del Poder en México*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1993.

ROQUE, Foucarde Elsa, *Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1996.

SALAZAR, Mallén Rubén, *Desarrollo Histórico del Pensamiento Político*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1984.

SAYEG, Helú Jorge, *La Creación del Distrito Federal*, Ed. Colección Popular Ciudad de México, México 1975.

SERRANO, Salazar Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Ed. INAP, México 2000.

SOBERONES, Fernández José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1998.

SOLIS, Leopoldo, *La realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva*, Ed. Siglo XXI , México 1975.

VÁZQUEZ, Alfaro José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996.

VILLAVICENCIO, Blanco Judith, *Condiciones de vida y vivienda de Interés Social en la Ciudad de México*, Ed. Porrúa, México 2000.

V:S. Podrovski. y Otros. *Historia de las Ideas Políticas*, Ed. Grijalbo, S.A. México, 1966.

HEMEROGRAFICA

Asamblea, "Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", Entre Líneas No. 11, México 1998, agosto

ARTEAGA, Nava Elisur, *Temas de Teoría Constitucional, Alegatos No. 32*, México, enero-abril, 1996.

BATRES, Guadarrama Martín. *La Reforma de la Ciudad a través de sus Leyes. El Cotidiano No. 97*, México septiembre-octubre 1999.

CALDERÓN, Ortiz Gilberto, *La Crisis en México y la Actualidad de la Administración Pública, Gestión y estrategia*, No. 5, México, enero-junio 1994.

Coloquio Nacional Sobre la Procuraduría Social En México, UAM, Plantel Xochimilco, 17 de marzo 1997.

CUADERNOS, de la Reforma Política, Departamento del Distrito Federal, México 1992,

GAXIOLA, Francisco Javier, *El Distrito Federal , El Foro, IV época*, No. 9 y 10 abril-diciembre 1965.p.p. 199

LARRAÑAGA, Salazar Eduardo, *Los vecinos (el condominio y la conquista del espacio, Alegatos No. 37-38*, México, septiembre-diciembre, 1997-1998.

MÁRTINEZ, Castañón José Antonio, *La Entidad Federativa, Distrito Federal, Alegatos No. 21*, México, mayo-agosto, 1992.

NAIM, Moisés, *Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina, Este País No. 45* México, diciembre, 1994.

PÉREZ, López Miguel, *La Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la incorporación Constitucional del Ombudsman, Alegatos No. 28*, México, septiembre-diciembre, 1994.

PEREZ, Ríos Graciela. *Para los Anales Asamblea. Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del DF, Primera Legislatura. No 32 segunda época, vol. 3* mayo de 2000. México

TRIGUEROS, Gaisman Laura, *El Nuevo Estatuto Constitucional del Distrito Federal, Alegatos No. 27*, México, mayo-agosto, 1994.

ROQUE ,Foucarde Elsa, *La Organización del Distrito Federal: primeras reflexiones*

Sobre la reforma constitucional, Alegatos No.34, México, septiembre-diciembre, 1996.

YEDID, Pérez Aarón, *Comentario a Diversas Reformas Legales que para el Distrito Federal se Dieron En los últimos Seis Años*, Alegatos No. 10, México, septiembre-diciembre 1988.

ZIYA, Onis, *Los límites del Neoliberalismo, (hacia una Reformulación de la Teoría del Desarrollo, Este País No. 57* diciembre 1965.

NORMATIVIDAD

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. México 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Fiscales Isef, México 2001.

Ley de Participación Ciudadana, del Distrito Federal, I legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 1998.

Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, México 1999. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 1999.

Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal, México 1999.

Sobre la reforma constitucional, Alegatos No.34, México, septiembre-diciembre, 1996.

YEDID, Pérez Aarón, *Comentario a Diversas Reformas Legales que para el Distrito Federal se Dieron En los últimos Seis Años, Alegatos No. 10, México, septiembre-diciembre 1988.*

ZIYA, Onis, *Los límites del Neoliberalismo, (hacia una Reformulación de la Teoría del Desarrollo, Este País No. 57 diciembre 1965.*

NORMATIVIDAD

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. México 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Fiscales Isef, México 2001.

Ley de Participación Ciudadana, del Distrito Federal, I legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 1998.

Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, México 1999. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 1999.

Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal, México 1999.