



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO  
INSTRUMENTO DE GOVERNABILIDAD Y  
DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

**P R E S E N T A:**

**VARGAS FAJARDO MARCO ANTONIO**



FES Aragón

**MÉXICO**

**ASESOR:  
DR. RAMIREZ MERCADO MANUEL**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

### A

Mis Padres y Hermanos.

Mis Abuelos, especialmente a mi Mamà Toña.

Mis Tías Isabel y Amelia, Gracias por todo.

Mis Tíos Ramón Antonio y Raúl.

Mis Amigos Jorge Smith y Enrique Rocha ( Douglas ) que han estado conmigo en las buenas y en las malas especialmente por que han estado cuando los he necesitado.

Mi Amigo Jorge Ortiz, que pasamos muchas cosas juntos.

Rosa Carrillo, Gracias por ser mi Unicornio Azul.

Mis amigos de la Facultad de Estudios Superiores Aragón con los cuales he pasado momentos muy agradables, Candido, Ricardo, Fernando, Yahveh y Axel.

A mi Alma Mater

Y un agradecimiento especial al Dr. Manuel Ramírez Mercado, por su su poyo en la elaboración de este proyecto

Hay hombres que luchan un día y son buenos. Hay otros que luchan un año y son mejores. Hay quienes luchan muchos años, y son muy buenos. Pero hay los que luchan toda la vida, esos son los imprescindibles.

**Bertolt Brecht**  
**1898-1956**

## **INDICE**

|   | <b>PAG</b> |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCION</b>   | <b>1</b>   |
| <br><b>CAPITULO I</b><br><b>LA DEMOCRACIA Y SUS VALORES</b><br><br>               |            |
| <b>1.1 DEMOCRACIA</b>   | <b>9</b>   |
| <b>1.2 CONCEPTO E IDEALES DE LA DEMOCRACIA</b>                                    | <b>11</b>  |
| <b>1.2.1 IDEALES Y PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA</b>                                | <b>13</b>  |
| <b>1.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA</b>   | <b>14</b>  |
| <b>1.3.1 GOBERNABILIDAD Y EFICACIA</b>  | <b>21</b>  |
| <b>1.3.2 GOBERNABILIDAD, LEGITIMIDAD Y ESTABILIDAD</b>                            | <b>22</b>  |
| <b>1.4 LAS TENSIONES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>                         | <b>28</b>  |
| <b>1.4.1 TENSIONES Y LIMITACIONES EN LAS SOCIEDADES MODERNAS Y CONTEMPORANEAS</b> | <b>31</b>  |
| <br><b>CAPITULO II</b><br><b>CONSTRUCCION DE CIUDADANIA</b><br><br>               |            |
| <b>2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>  | <b>38</b>  |
| <b>2.1.1 EQUILIBRIOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>                            | <b>40</b>  |
| <b>2.1.2 EL IDEAL DE PARTICIPACIÓN</b>  | <b>41</b>  |
| <b>2.2 ¿COMO FUNCIONA LA PARTICIPACIÓN EN LA? SOCIEDADES MODERNAS</b>             | <b>43</b>  |
| <b>2.2.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>                    | <b>44</b>  |
| <b>2.2.2 LOS CAUCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>                             | <b>48</b>  |
| <b>2.3 EQUILIBRIOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>                              | <b>51</b>  |
| <b>2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO</b>                                     | <b>60</b>  |

**CAPITULO III  
LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.1 PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL</b>                                 | <b>70</b> |
| <b>3.1.1 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION CIUDADANA</b>                        | <b>70</b> |
| <b>3.1.2 ASOCIACIÓN DE RESIDENTES Y COMITES DE MANZANA</b>                                | <b>74</b> |
| <b>3.2 LOS CIUDADANOS, LA LEY Y SUS DERECHOS</b>  | <b>79</b> |
| <b>3.3 LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL</b> | <b>86</b> |

**CAPITULO IV  
EL DISTRITO FEDERAL ENTRE TODOS**

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.1 LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2000-2006</b>                     | <b>92</b>  |
| <b>4.1.1 LA POLÍTICA SOCIAL UNA VISIÓN DE CONJUNTO</b>  | <b>93</b>  |
| <b>4.2 EL DISTRITO FEDERAL EN EL AÑO 2001 TENDENCIAS ECONÓMICAS Y PERFIL SOCIODEMOGRAFICO</b> | <b>100</b> |
| <b>4.2.1 EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO</b>                      | <b>103</b> |
| <b>4.3 FORMULACIÓN PROGRAMÁTICA Y DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL</b>              | <b>107</b> |
| <b>4.3.1 EL PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DE DESARROLLO SOCIAL</b>                           | <b>109</b> |
| <b>4.4 ASPECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>   | <b>117</b> |
| <b>4.4.1 TERRITORIALIZACIÓN DEL PITDS</b>   | <b>120</b> |
| <b>4.4.2 LA INTEGRALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DEL PITDS</b>                                   | <b>120</b> |
| <b>4.4.3 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL PITDS</b>  | <b>121</b> |
| <b>4.5 LA REFORMA JURÍDICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL</b>               | <b>124</b> |
| <b>4.5.1 LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL</b>                                 | <b>125</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>130</b> |
| <b>GLOSARIO DE TERMINOS</b>   | <b>137</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>   | <b>140</b> |

## INTRODUCCION

En las sociedades contemporáneas el vínculo entre gobernabilidad y democracia radica en el principio de la soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana. En una democracia consolidada se cuenta con un buen número de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad.

La gobernabilidad no implica solo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además y por sobre todo lleva la calidad de la interacción que establece con los actores sociales, puede entonces significar el establecimiento de políticas que tiendan a una distribución más equitativa de los recursos materiales de la sociedad. Pero también el fortalecimiento de los medios de control de los ciudadanos sobre la manera como se administran y distribuyen dichos bienes.

Gobernabilidad o "buen gobierno" significa entre otras cosas la garantía de que la provisión de servicios básicos como salud, educación, vivienda se realiza sobre la base de principios de equidad, honestidad y transparencia. Es en buena medida el control ejercido por los ciudadanos sobre los actos de sus gobernantes. Con este principio se busca el resguardo del ejercicio de Gobierno sobre la base de determinadas prácticas públicas democráticas, éticas y transparentes.

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de participación y quizá ninguno goza de mejor fama, aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra.

La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes -públicos en el sentido más amplio del término y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos, la participación es, en ese sentido, un término grato.

La reforma política de 1996 en el Distrito Federal estableció la elección por voto universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno y de los titulares de las demarcaciones territoriales con ello se resolvió la demanda de que el Jefe del Ejecutivo en la Ciudad y los órganos de Gobierno de las demarcaciones fueran integrados con el mayor grado de representatividad.

La reforma política del Distrito Federal incluyó la discusión de las modificaciones que eran necesarias realizar a la Ley de Participación Ciudadana (en adelante LPC). Esta Ley fue aprobada por unanimidad en noviembre de 1998 por la 1ª Legislatura de la Asamblea Legislativa.

De las novedades que introdujo, una de las más conocidas es la de los Comités Vecinales, figuras de representación ciudadana cuyos miembros fueron electos en 1999. La LPC desarrolló también instrumentos de democracia semi-directa inexistentes en el ámbito federal: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Durante 1998 y 1999 se discutió una vez más la organización constitucional de la forma de Gobierno del Distrito Federal mexicano, Ello se debió, en parte a la necesidad de resolver cuestiones que quedaron pendientes después de la reforma política de 1996, como la Ley Electoral del Distrito Federal, la LPC y el diseño de integración, funcionamiento y facultades de los órganos de Gobierno de las delegaciones políticas que se elegirían por voto directo en el año 2000; pero también, el retorno a la misma discusión obedeció a los problemas que tiene la organización político-constitucional vigente.

En los últimos años hemos sido testigos de un gran auge de los estudios sobre los procesos de democratización y sobre los problemas de gobernabilidad -ingobernabilidad que se han dado en el mundo, y en Latinoamérica.

De igual forma, estamos ante la presencia de una nueva corriente descentralizadora que vuelve a replantearse la descentralización como uno de los mecanismos más eficaces de fortalecimiento de las regiones y municipios.

El concepto de gobernabilidad, generalmente se asocia a continuidad o preservación del régimen político por consolidar, en las transiciones a la democracia actuales. Originalmente dicho concepto se asimilo al funcionamiento fluido de una economía, y posteriormente alude a la sobrecarga de demandas sociales y a la incapacidad del sistema político para darles solución, lo que genera inestabilidad del sistema.

La democracia se entiende como un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.

La participación ciudadana es colaborar con la sociedad, con las autoridades y con el medio que lo rodea. Al participar el individuo se muestra activo, interesado, comunicativo, cooperador y evita así depender de las acciones y decisiones de los demás. Participar significa tomar cartas en el asunto, interesarse por, hacerse escuchar, mantenerse informado de, formar parte de, influir en determinadas acciones.

La colaboración puede ser de manera espontánea u organizada, la participación espontánea, como su nombre lo indica, se presenta de manera inesperada en los individuos, en la comunidad o la población sin que la autoridad o alguna organización política los invite a participar. Surge básicamente para solucionar problemas que atañen a todos o ante imprevistos que los afecten de manera directa, la participación organizada surge ante la promoción de organizaciones y partidos políticos, asociaciones de colonos previamente establecidas, clubes, comités vecinales, juntas de vecinos, autoridades.

Se puede participar socialmente de diferentes maneras, por ejemplo al integrarse a un grupo u organización cuya labor sea luchar por los derechos de las personas; también se puede colaborar al tener parte de o tomar parte de algún movimiento social.

Para participar los miembros de una comunidad se organizan de manera voluntaria con reglas propias y objetivos que son de interés para todos, estos objetivos pueden referirse a la resolución de problemas comunes, proponer iniciativas para mejorar una situación

específica, establecer normas de convivencia o bien, participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos entre otros.

Dicho de otra manera, la participación ciudadana consiste en la unión de los miembros de una comunidad para llevar a cabo acciones de manera conjunta que los ayude a alcanzar un progreso y bienestar general. De hecho la colaboración comunitaria es considerada como la forma más viable para responder a las necesidades de la población, generar acuerdos entre ellos, ya que al participar, la comunidad se hace corresponsable de su propio desarrollo y establece una relación activa frente a las autoridades.

En este proceso, las autoridades juegan un papel importante, sobre todo porque en la mayoría de los casos, la comunidad se organiza para participar en acciones que le corresponden a las autoridades o por lo menos, éstas deberían también colaborar.

El Gobierno del Distrito Federal es la historia de un largo proceso que aún no termina para construir las reglas y las instituciones de un sistema democrático, representativo y autónomo, para tener un Gobierno propio.

La reforma política de 1996, que ciudadanizó los organismos electorales, también prefiguró la estructura de un Gobierno propio y autónomo para el Distrito Federal. Desde 1928 y hasta 1997 el Distrito Federal estuvo gobernado por regentes nombrados por el Presidente de la República.

A partir de esta fecha se reconoció la Jefatura de Gobierno; el cual fue elegido de forma democrática, votación universal secreta y directa en 1997. Casi 10 años antes, en 1988, se creó la primera Asamblea de Representantes, la cual tuvo funciones muy limitadas y después de tres reformas, la Asamblea paso de ser un órgano de representación a ser un órgano legislativo, el cual aumentó sus capacidades de Gobierno

En 1996 el presidente Ernesto Zedillo anunció una reforma "definitiva", sin embargo se trató de una reforma más que tuvo la característica de ser consensada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, en la misma se estableció por fin el voto universal, directo y secreto para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Artículo 122 constitucional que sale de esta reforma deja al Distrito Federal con una serie de candados para el ejercicio del Gobierno que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una

estructura fuerte y autónoma para enfrentar los retos de gobernabilidad en el Distrito Federal

El 6 de julio de 1997, después de más de seis décadas, la ciudadanía escogió al Jefe del Gobierno del Distrito Federal triunfando ampliamente el Ingeniero Cauhtémoc Cárdenas candidato del Partido de la Revolución Democrática. Por otra parte, la reforma constitucional de 1996 motivó dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad (noviembre de 1996 y diciembre de 1997), que afectaron a las reglas en la materia. Además abrió la puerta para una reforma a la nueva LPC vigente desde noviembre de 1998, la cual sustituye la de junio de 1995

En las elecciones intermedias celebradas el 6 de julio de 1997 en la Ciudad de México se elige por primera vez a un Jefe de Gobierno a través de un proceso democrático y mediante el voto universal y directo, de esta manera en la Ciudad de México tanto sus gobernantes como sus habitantes contarían casi con las mismas facultades que cualquier otro estado del País.

De esta manera resulta central la incidencia de la sociedad, para influir efectiva y democráticamente en las decisiones de política local a través de un medio fin, el cual sería que a partir de 1997 los ciudadanos de la Ciudad de México mediante elecciones elegirán a sus gobernantes.

Al iniciar el periodo de Jefatura de Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se crea la LPC a través de la cual y del Instituto Electoral del Distrito Federal por medio de elecciones vecinales se crearían comités vecinales en cada una de las Unidades Territoriales en que se divide la Ciudad de México, los cuales en su mayoría, además de que se les consideraban cadáveres sociales, eran integrantes o militantes del Partido de la Revolución Democrática, todo esto con el fin de hacer creer que en la Ciudad se vivía una nueva vida democrática en la cual la ciudadanía y el Gobierno de la Ciudad tendrían una estrecha relación de trabajo.

En el capítulo 1 podemos percibir que el ideal democrático se ha traducido en los últimos años en largas e importantes discusiones en torno a los aspectos procedimentales de la democracia, debates y acuerdos en relación a la organización electoral, los derechos y obligaciones de los partidos, los cómputos comiciales, la calificación de las elecciones, se han colocado y con razón, en los primeros lugares de la agenda política del país. Se trata

sin duda, de una dimensión pertinente porque la democracia para existir requiere de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible.

Junto a ese debate, en ocasiones en forma paralela y en otras de manera conjugada, se ha discutido en torno a los haberes y fallas de nuestra institucionalidad republicana, porque la democracia supone además un entramado institucional que acaba por modelarla o desfigurarla. Así, temas como el del equilibrio o desequilibrio entre los poderes, las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, o el funcionamiento del Poder Judicial se han ventilado en innumerables trabajos. No obstante, y podría parecer paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a esa fórmula de gobierno y organización política frente a otras. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen una serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad. En el capítulo 2, se habla de cómo la participación ciudadana ha sido una de las banderas más aclamadas por las fuerzas democráticas y por importantes grupos de la población en las últimas décadas; es innegable que entorno a ella se han convocado en estos años llamativas movilizaciones, se han gestado valiosas iniciativas y se han conjuntado esfuerzos notables de actores políticos y sociales; todo lo cual ha dado lugar a una incipiente pero tangible apertura institucional mediante la creación de instancias y espacios de participación, a la promoción de instrumentos novedosos y a la formulación de una normatividad orientada a regular diversas prácticas participativas.

En el capítulo 3, En el nuevo Gobierno de la Ciudad de México, se ha propuesto impulsar una nueva cultura de la democracia gobernable, definida por el conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediciones, las posibilidades y los intercambios entre el Gobierno legítimamente electo, el mercado y la sociedad civil.

Se trata de una nueva cultura que incorpora a los valores tradicionales de la democracia: libertad, tolerancia, legalidad, respeto a las minorías, etcétera; una nueva legalidad que busca crear las condiciones necesarias para gobernar a una sociedad compleja y diversa como la que habita la Ciudad más grande del mundo, creando las condiciones para un desarrollo sustentable, que respete los derechos de todos, presentes y futuras generaciones,

sin atropellar los derechos legítimos de los habitantes del Distrito Federal, otorgando respuesta eficiente a las demandas dinámicas de nuestra sociedad.

Una nueva cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas fundadas frente a un Gobierno obligado a rendir cuentas de manera responsable.

De una cultura democrática basada en una participación ampliada mediante canales institucionalizados, así como en el valor de la tolerancia hacia las diferencias.

Una cultura de la legalidad que sea capaz de proteger los derechos de todos los ciudadanos, a la vez que permite resguardar espacios para las tomas de decisiones que unifiquen y cohesionen a sus habitantes. Una nueva cultura de la Gobernabilidad que logre integrar respeto, libertad, justicia, eficiencia y estabilidad en el marco de legalidad, de democracia y de desarrollo socioeconómico equilibrado.

En el capítulo 4, Durante el sexenio 2000-2006, el Gobierno del Distrito Federal busco garantizar el ejercicio de los derechos sociales, la integralidad de las políticas y programas, la promoción de la equidad, el reconocimiento de la diversidad, la territorialización de los beneficios, la participación ciudadana, la protección de la comunidad y la exigibilidad de derechos. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social ha promovido el mejoramiento social mediante un enfoque que responde a la complejidad social y propicia el desarrollo de las diferentes fuentes de bienestar para las personas, las familias y las comunidades.

La política social del Distrito Federal se enmarca en un proceso de recuperación de la responsabilidad social del Estado, que tuvo como punto de partida la Ley de Desarrollo Social aprobada y reformada por la Asamblea Legislativa y que tiene como objetivos prioritarios el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales y la institucionalización de políticas y programas.

La política social del Distrito Federal no se ha limitado al combate a la pobreza. Partiendo del objetivo principal de garantizar el conjunto de derechos sociales definidos por la Constitución General de la República, ha definido un conjunto de políticas y programas dirigidos a combatir toda forma de exclusión, desigualdad, inequidad y discriminación y no se limita al trabajo prioritario con los más pobres, sino que se destina al conjunto de la población para impulsar la cohesión social.

El balance de la política social del Distrito Federal es importante como ejercicio de rendición de cuentas, pero también como experiencia de evaluación de una política social alternativa a la que se ha instrumentado en la última década en el país. De esta forma, se busca discutir los alcances y limitaciones de la política social desarrollada por la administración que concluyó en diciembre de 2006, pero también aportar elementos para una discusión más general sobre la necesidad y la viabilidad de una política social que trascienda una lógica asistencial e inmedatista y contribuya a la consolidación de las instituciones democráticas mediante una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía, basada en el reconocimiento y la plena exigibilidad de los derechos sociales de los mexicanos.

En el Distrito Federal existía un reclamo de la sociedad por tener una mayor participación en la toma de decisiones y de establecer un mejor Gobierno local, la demanda general por transformar y mejorar las condiciones de vida de los capitalinos, esto derivaría en un cambio significativo en sus expectativas, que va de la pronta atención a las demandas ciudadanas hasta la ampliación total de sus derechos políticos lo cuales plantean una transformación política y estructural en todos los ámbitos de la vida pública de la Ciudad de México, reconociendo que existen demandas ciudadanas que necesariamente implican una coordinación vertical y horizontal entre los niveles de Gobierno, porque trascienden el espacio territorial y la capacidad de recursos de un solo nivel de Gobierno.

Por ello, se deben establecer mecanismos de coordinación que permitan emprender proyectos en los que puedan participar Gobiernos delegacionales, con apoyo del Gobierno del Distrito Federal.

Lo que se intenta demostrar es que la búsqueda de un mejor desempeño local está en función del desarrollo y combinación de una estrategia complementaria a partir de la cual el Gobierno de la Ciudad de México tendrá que fortalecer no sólo la capacidad administrativa y la capacidad política sino, además, trabajar para estimular el aforo socio-cultural que consiste en fomentar valores democráticos desde la administración pública local, se propone analizar el tipo de participación que favorece un mejor desempeño gubernamental para la solución de los problemas y las necesidades básicas que plantean los ciudadanos dentro de los espacios locales, y de asambleas ciudadanas.

**CAPITULO I**  
**LA DEMOCRACIA Y SUS VALORES**  
**1.1 DEMOCRACIA**

¿Cómo debe organizarse políticamente una sociedad moderna? ¿Cuál es la fórmula capaz de ofrecer cauce productivo a la pluralidad de intereses, concepciones, ideologías que se expresan en una sociedad compleja y diferenciada? ¿Cómo vivir en sociedad respetando la diversidad política? ¿Cómo pueden coexistir y competir fuerzas políticas que tienen idearios y plataformas no sólo diferentes sino en ocasiones contrarias? ¿Las diferencias políticas indefectiblemente tienen que acarrear comportamientos guerreros y aspiraciones de aniquilamiento del contrario? ¿Es posible la gobernabilidad ahí donde conviven concepciones ideológicas distintas? ¿Pueden conjugarse estabilidad y cambio, paz social y competencia política?

Sin duda, las anteriores son preguntas que han preocupado no sólo a estadistas y políticos, sino a académicos, periodistas y ciudadanos comunes y corrientes que aspiran a ofrecer un marco normativo e institucional para la expresión, recreación y competencia de la pluralidad política que necesariamente marca a cualquier sociedad moderna, y que al mismo tiempo quieren contar con un gobierno representativo, estable y eficiente.

La posibilidad de convivencia y competencia civilizada y de una institucionalidad estatal capaz de representar y procesar los intereses de la sociedad la ofrece la fórmula de gobierno democrática. Por fortuna, hoy por hoy no existe en el país fuerza política significativa que no afirme estar comprometida con ese ideal. Se trata, sin duda, de una conquista reciente, que nunca está de más aquilatar, aunque prácticas recurrentes puedan poner en duda el compromiso real que con la democracia tienen algunos actores políticos y sociales.

Si se leen o escuchan los discursos que emanan de las más distintas formaciones políticas se podrá encontrar, sin demasiada dificultad, una constante: todos y cada uno de ellos hacen una profesión de fe democrática y dicen estar comprometidos con esa fórmula de organización política.

El ideal democrático se ha traducido en los últimos años en largas e importantes discusiones en torno a los aspectos procedimentales de la democracia, debates y acuerdos en relación a la organización electoral, los derechos y obligaciones de los partidos, los cómputos comiciales, la calificación de las elecciones, se han colocado y con razón, en los primeros lugares de la agenda política del país. Se trata sin duda, de una dimensión pertinente porque la democracia para existir requiere de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible.

Junto a ese debate, en ocasiones en forma paralela y en otras de manera conjugada, se ha discutido en torno a los haberes y fallas de nuestra institucionalidad republicana, porque la democracia supone además un entramado institucional que acaba por modelarla o desfigurarla.

Así, temas como el del equilibrio o desequilibrio entre los poderes, las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, o el funcionamiento del Poder Judicial se han ventilado en innumerables trabajos. No obstante, y podría parecer paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a esa fórmula de gobierno y organización política frente a otras. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen una serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad.

Cuando se participa en los complicados procedimientos de la democracia moderna no siempre resulta claro el sentido de los mismos, se observan las campañas de los partidos y sus candidatos, se escuchan sus discursos, sus propuestas y sus debates, se asiste a las casillas, se vota, y eventualmente se siguen los procesos de cómputo, las impugnaciones y la calificación de los comicios.

Todo ello permite tener un conocimiento más o menos aproximado de las reglas del juego democrático codificadas en las leyes electorales, así como formarse una opinión acerca de su buen o mal funcionamiento. No obstante, la propia complejidad de los procedimientos

mencionados y la propia intensidad que con frecuencia adquieren las competencias partidistas, en ocasiones tienden a oscurecer los principios y valores básicos en que se sustenta la propia democracia.

Ocurre así que los participantes en las elecciones los ciudadanos, pero también los funcionarios electorales y los propios candidatos desconocen el significado profundo de sus acciones, lo que no sólo se traduce en indiferencia hacia las mismas sino, lo que es más grave, en una potencial perversión de su sentido original.

En esta perspectiva, puede ser conveniente reconsiderar brevemente no ya las leyes y técnicas electorales, o su funcionamiento más o menos adecuado, sino las razones de fondo que les dan sentido político y moral, es decir, los principios y valores universales de la democracia moderna.

## **1.2 CONCEPTO E IDEALES DE LA DEMOCRACIA**

Etimológicamente democracia quiere decir "poder del pueblo", pero desde el punto de vista filosófico la democracia es más que poder del pueblo, es un sistema socio político y económico de hombres libres e iguales; no sólo libres e iguales ante la ley, sino en las relaciones sociales en la vida cotidiana. La democracia en cuanto concepción del mundo nos conduce a uno de los ideales más sublimes que el hombre intenta consolidar en la historia: el ideal de la simetría, es decir, de la igualdad y el ideal de la no arbitrariedad. La sociedad auténticamente democrática debe ser simétrica y no arbitraria. La historia de la humanidad esta plagada de luchas populares por conseguir esa meta. Algo se ha avanzado pero falta mucho camino por recorrer.

En otras palabras, faltan nuevas revoluciones, nuevos cambios, para que pueda concretarse el ideal de una sociedad justa integrada por hombres libres e iguales. En las condiciones actuales la democracia ha significado un gran paso histórico, pero todavía nos encontramos con una serie de limitaciones de orden ideológico, político, económico, cultural, técnico, e incluso psicológico, para que puedan ponerse en práctica aquellas instituciones de la

democracia participativa. Se están haciendo diversos esfuerzos al respecto y en esa tarea estamos porque la democracia no es sólo elección sino también participación.

Desde la antigüedad, la democracia se diferenció de otros regímenes por su principio de igualdad, no es por lo tanto casualidad que en sus orígenes el sinónimo de democracia haya sido el de isonimia, que significa igualdad frente a la ley el filósofo italiano Norberto Bobbio señala que el “fin desde el cual nos movemos cuando queremos un régimen organizado democráticamente es la igualdad”<sup>1</sup>. Por ello actualmente se entiende que la igualdad es un concepto imprescindible tanto de la democracia como de la noción misma de libertad.

La libertad de pensamiento es sencilla de explicar y demanda la posibilidad de que las personas tengan acceso a las fuentes de información que deseen, pero también que ellas puedan desechar las que no desean. “Esa libertad de pensamiento no tiene mucho sentido si ella no está guiada por el ansia de la verdad, de lo verdadero en lo sucedido, de lo verdadero en los razonamientos”<sup>2</sup>. Sin esta apetencia por la verdad, la libertad de expresión se torna un simple derecho a engañar y falsear.

También, la libertad de pensamiento requiere de un ambiente seguro, más allá de lo que la ley garantiza. Puede ser que existan ambientes en los que existe temor y miedo en la libertad de pensamiento, cuando la opinión independiente, fuera de la ortodoxia dominante, hace de lado a la persona y margina el pensamiento original creando un ambiente intelectual estacionario y atrofiado.

De la libertad de pensamiento sigue la libertad de expresión que es la capacidad para difundir lo que alguien piensa, dentro de la libertad de expresión se encuentra la organización de esa propagación de ideas, especialmente dentro de una estructura de comunicación de medios masivos.

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, Quale democrazia?, en Prospettive di Cultura 1959, Brescia, Tipografia delle Industrie Grafiche Bresciane, 1959, pp. 89-108.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, Democrazia e definizioni, Bologna, Il Mulino, pp. 16-21.

### **1.2.1 IDEALES Y PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA**

Respeto, promoción y garantía de los Derechos Humanos. El Estado está obligado al respeto de los derechos de las personas, a promoverlos y garantizarlos a través de normas jurídicas y mecanismos eficaces ante un Poder Judicial independiente. Los ciudadanos tienen, por su parte, la responsabilidad de valorar, respetar y promover los derechos de sus semejantes en el medio social que se desarrollan.

La autodeterminación del pueblo o la Soberanía popular. Constituye el reconocimiento efectivo de que el pueblo, es decir, el conjunto de ciudadanos electores a través del sufragio universal, tiene la capacidad y el poder de elegir el tipo de gobierno que estime conveniente con total independencia y libertad. El pueblo es la fuente donde nace y se origina el poder del Estado, quien lo delega en autoridades o gobiernos. Ninguna persona o grupo tiene el derecho de imponer sin el consentimiento del pueblo una determinada forma de organización política.

La democracia existe para otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte beneficiosa para todos.

A pesar de que muchas de las democracias modernas no existían antes de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de las sociedades tradicionales existen precedentes de formas de gobierno en que los ideales en que creían la mayoría de las personas eran los que guiaban a los gobernantes y comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción de las reglas, al igual que en la forma en que los miembros de la sociedad eran tratados y vivían en comunidad.

Los principios de la democracia incluyen una amplia participación, el consentimiento de los gobernados y la responsabilidad o rendición de cuentas públicas por parte de quienes detentan el poder.

Todo el mundo tiene derecho a formar parte del gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos. La voluntad del pueblo debe ser la base de la

autoridad del gobierno; la cual debe expresarse a través de elecciones periódicas y legítimas basadas en el sufragio universal mediante voto secreto y libre.

La votación es uno de los mecanismos que guía a un Estado democrático, ayuda a mantener a sus líderes en el camino adecuado y permite conocer y que conozcan la forma en que se han desempeñado.

Durante las elecciones, los ciudadanos votan por los candidatos de su preferencia. Los candidatos o representantes elegidos se convierten en el gobierno del país. Los líderes electos representan "al pueblo" y gobiernan durante un periodo determinado. Los representantes son elegidos a través de elecciones basadas en los sistemas de "mayoría" o "representación proporcional", o en una combinación de ambos.

### **1.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA**

No deja de ser curioso que el término gobernabilidad, que hasta hace algunos años sólo aparecía en tratados académicos especializados, se haya vuelto hoy casi una palabra de uso común. En la actualidad, los estudiosos de la política, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de los problemas de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

Según se sabe, el tema de la gobernabilidad comenzó a ser preocupación de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado "Estado de Bienestar".

En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

El debate latinoamericano no se produjo en un vacío político o social, sino que, por el contrario, se vio animado por algunas experiencias particularmente traumáticas que atravesaron las jóvenes democracias del subcontinente. Cuatro ejemplos recientes ilustran algunos problemas típicos de gobernabilidad que han preocupado a los estudiosos de la cuestión.

En primer lugar, tenemos el caso del ineficaz manejo gubernamental de la economía argentina. La evolución del nivel de actividad desde el inicio de la recesión a mediados de 1998 acumula una contracción del 14%. Luego de cuatro trimestres en los cuales el Producto Bruto Interno se mantuvo "amesetado", a partir del tercer trimestre de 2001 se observó un brusco deterioro el cual se acentuó notablemente en los últimos meses. Así, mientras que en agosto/septiembre el Producto Bruto Interno se contrajo a un ritmo de 11% anual (desestacionalizado), entre octubre/noviembre cayó a una tasa del 15% que se profundizó en diciembre alcanzando niveles cercanos al 22%. En consecuencia, la caída en 2001 fue del 4%. Esta tendencia descendente no solo se mantuvo a principios de este año sino más bien se acentuó a causa de la crisis financiera que se desató en el país, con sus secuelas de crisis y protesta social, asalto a comercios y violencia callejera.

Un segundo ejemplo, cercano al anterior y que se ha venido reiterando con diferente intensidad en varias sociedades latinoamericanas, es el del llamado "caracazo" de 1989, cuando numerosos contingentes de pobres urbanos, habitantes de la periferia de la capital venezolana, protagonizaron episodios de violencia social en protesta por largos rezagos y desórdenes reclamos de trabajo, seguridad y servicios sociales mínimos. Este movimiento, ocurrido en medio de una situación económica de difícil manejo, fue hábilmente utilizado por sectores antidemocráticos del ejército venezolano, que posteriormente encabezarían intentos de golpe militar contra el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez.

Un tercer ejemplo, encuadrado también en una muy compleja situación económica pero agravado por la violencia guerrillera de Sendero Luminoso y otras fuerzas sediciosas, fue el

de Perú; en este caso, desde fines de 1991 y principios de 1992, la tensión entre el poder ejecutivo, a cargo del líder de Cambio '90, Alberto Fujimori, y el Parlamento, dominado por los partidos de oposición, desembocó, el 4 de abril de 1992, en una acción en la que el presidente Fujimori, con apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso.

Finalmente, un cuarto ejemplo de situaciones de ingobernabilidad nos lo proporcionan los casos de derrocamiento de los presidentes constitucionales de Brasil, Fernando Collor de Melo (septiembre de 1992), y de Venezuela, el ya citado Carlos Andrés Pérez (mayo de 1993), quienes fueron separados de sus cargos en medio de denuncias generalizadas de corrupción y tráfico de influencias, las cuales acabaron minando la legitimidad de su poder político.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de "ingobernabilidad" en los países latinoamericanos durante los últimos años.

No obstante la creciente importancia de los problemas de gobernabilidad en la región, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que gobierno y oposición, o que analistas políticos con diferentes simpatías ideológicas, hagan un uso discrecional del término. No en vano, un dedicado estudioso de este tema ha reconocido que, "marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones"; por tal razón,

agrega, "no es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta pero poco sistematizada, amplia pero a menudo confusa, hipótesis claramente planteadas".<sup>3</sup>

Un elemento que ayuda a explicar la ausencia de un análisis sistemático de los problemas de la gobernabilidad democrática lo constituye, paradójicamente, el encandilamiento con el tema de la democracia. En efecto, más interesados en estudiar como salir de los gobiernos autoritarios, los especialistas atendieron poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz con fundamento democrático.

Tal vez el haberse ocupado con énfasis comprensible de las cuestiones referidas a las "formas de gobierno", llevó en muchos casos, insensiblemente, a dejar de lado los asuntos relativos al ejercicio del poder y al "grado" de gobierno, aspectos cruciales para la existencia del orden político. Asimismo, el hecho de que esta última cuestión haya sido un patrimonio casi exclusivo del pensamiento conservador, y bandera legitimadora de gobiernos abiertamente autoritarios, tampoco contribuyó a otorgarle al tema un estatuto atractivo en la agenda de las ciencias sociales latinoamericanas.

Hoy en día, en cambio, la balanza se está acercando a un saludable punto de equilibrio, donde estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores, no son vistos como términos excluyentes, sino como elementos que deben ser conjugados en justa medida.

En este sentido, en la actualidad goza de amplio consenso la idea de que un problema fundamental que ha aquejado a América Latina ha sido el de construir un orden político que concebimos como un orden democrático a la vez legítimo y eficaz. Sin entrar en mayores detalles, podríamos decir que este viejo problema es abordado hoy bajo una fórmula

---

<sup>3</sup> Gianfranco Pasquino, "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de Política*, (Segunda Edición, 1983), Siglo XX1, Suplemento, México, 1988, pp. 192-199

compleja pero llamativamente imprecisa: la de la ecuación que combina gobernabilidad y democracia.<sup>4</sup>

Una definición diría que gobernabilidad significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa, sin más, "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado". Naturalmente, la gobernabilidad (o ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación.<sup>5</sup> En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones hechas más arriba examinamos algunas definiciones de 'gobernabilidad', tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno

---

<sup>4</sup> Puesto que nos interesa exclusivamente tratar el tema de la gobernabilidad en el marco de regímenes políticos democráticos, no trataremos el fenómeno de la gobernabilidad desde la óptica de otro tipo de regímenes

<sup>5</sup> Entendemos por 'gobierno' el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes. Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la "*capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad*".<sup>6</sup> En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia)<sup>7</sup> para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

En cambio, Angel Flisfisch nos dice: "*se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones*".<sup>8</sup> En el mismo sentido se expresan Xavier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "*cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo*".<sup>9</sup>

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del Reporte Trilateral, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos así, se adelanta en la introducción del famoso reporte, "el dilema

---

<sup>6</sup> Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), en *Revista Mexicana de Sociología*, No 2, abril-junio de 1988, p. 11

<sup>7</sup> Según una definición clásica, entenderemos por "eficacia" (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros y metas prefijadas; "eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai Etzioni, *Organizaciones modernas* (1964), Uteha, México, 1979, p. 15

<sup>8</sup> Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática" (1987) en *Revista Mexicana de Sociología*, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 113

<sup>9</sup> Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13

central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca".<sup>10</sup>

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad "tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa", en la medida en que el debate sobre la misma "está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores."<sup>11</sup>

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas.

Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un "buen gobierno"; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder.

En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: "la primera tiene como guía... la noción de justicia; la segunda la noción de eficacia".<sup>12</sup> Veremos a continuación cómo cada una de estas

---

<sup>10</sup>Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina

<sup>11</sup> Cfr. Giovanni Sartori, Teoría de la Democracia (1978), Alianza, México, 1989, vol. I, p.27

<sup>12</sup> Las cifras pertenecen a Osvaldo Guariglia, "Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política", en Ideología, Verdad y Legitimación, Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 203

tradiciones aporta elementos que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

### **1.3.1 GOBERNABILIDAD Y EFICACIA**

Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En una línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "realismo político", el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad.

En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad entendida como grado de gobierno eficaz y la conocida noción weberiana de 'dominación'. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política,

tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.<sup>13</sup> Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones.

En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

### **1.3.2 GOBERNABILIDAD, LEGITIMIDAD Y ESTABILIDAD**

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno". De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida".<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. Max Weber, Economía y Sociedad, FCE, México, 1987, Cap. I secc. II, parág. 16, p. 43

<sup>14</sup> Aristóteles, Política, Porrúa, México, 1976, Libro Segundo, p. 173

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como "el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano".<sup>15</sup> Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno", el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.<sup>16</sup>

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad por parte de vastos sectores de la población de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

---

<sup>15</sup> Jean Bodino, Los Seis Libros de la República, Aguilar, Madrid, 1973, Libro I, cap. I, p. 11

<sup>16</sup> John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Orbis, Barcelona, 1985, cap. IX, parág. 131, p. 90

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la "estabilidad".

En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo.

No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable señala Leonardo Morlino "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir".<sup>17</sup>

Como se sabe, la preocupación por el orden y la estabilidad acompañan la reflexión política desde sus comienzos, en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder". En tal sentido, destaca el filósofo italiano:

no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad', porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una

---

<sup>17</sup> Leonardo Morlino, "Estabilidad política", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, opcit /, pp: 601-609

constitución opuesta, es uno de los más importantes sino el principal criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.<sup>18</sup>

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. *De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.*

Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político.

Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso" de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas

---

<sup>18</sup> Norberto Bobbio, La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, FCE, México, 1989, p. 20

políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "circulo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.<sup>19</sup>

Si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

Así, las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "positivos", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o "críticos".

---

<sup>19</sup> Norberto Bobbio, El Futuro de la Democracia, FCE, México, 1986, pp. 14 y 15

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de "legitimidad", "eficacia" y "estabilidad", a los que ya hemos hecho referencia.

En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos.

Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia. Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo reprimiendo las demandas de la oposición, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo aliento, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

Ahora bien, mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado "negativo" de la relación ha recibido un tratamiento desigual.

Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las "tensiones internas", en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta

a las "limitaciones externas", y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

#### **1.4 LAS TENSIONES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Norberto Bobbio ha resumido el argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia. Según él, el fenómeno de la sobrecarga (más demandas al gobierno que respuestas) sería el caso característico de las democracias por dos razones distintas, pero convergentes en el mismo resultado:

a) Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal (libertad de reunión, de opinión, de organización de grupos) facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso.

b) Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados la toma de decisiones.<sup>20</sup>

Como el argumento es complejo conviene descomponerlo en dos partes. Por lo pronto, la primera parte del razonamiento debe ser esclarecida para no caer en un error de sentido común, según el cual las sociedades democráticas serían, por si mismas, más conflictivas que las autoritarias. En rigor, lo que ocurre es que la lógica del conflicto social funciona de manera diferente en los dos tipos de regímenes.

En el caso de las democracias, existe una relación entre mayor circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y grupos, y menores "costos" (políticos y/o personales) en la expresión del reclamo. Así, mientras que la información sobre los problemas, la organización de las demandas y la expresión del conflicto son

---

<sup>20</sup> Cfr. Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad", en Liberalismo y Democracia, FCE, México, 1991, p. 104. El paréntesis es mío

facilitadas por las instituciones democráticas, en los regímenes autoritarios opera la lógica inversa.

En ellos la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida de realizarse, o sus costos en términos de seguridad personal son muy altos (una huelga puede ser reprimida violentamente o una manifestación castigada con la cárcel).

El resultado de esta represión de las demandas, por lo general, puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales hasta extremos en los que surgen respuestas violentas y explosivas para cambiar las condiciones políticas.

Por lo tanto, no es que las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios sean "menos" conflictivas que las democráticas, sino que la expresión del conflicto en las segundas es más fácil de manifestar que en las primeras, y en tal sentido, plantean al poder político numerosos frentes de acción que, de no resolverse favorablemente, tendrán como consecuencia una merma de la legitimidad del gobierno en turno.

La segunda parte del argumento está vinculada al problema de la distribución del poder en los regímenes democráticos, en un doble sentido: por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Parlamento, organizaciones políticas y sociales, etc.) que deben ser adecuadamente coordinados en el momento de la toma de decisiones; pero además, el uso de las atribuciones y facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto a las decisiones.

De este modo, cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino "más largo" que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congreso), como porque es necesario hacer coincidir en una misma

línea de acción a las distintas instancias gubernamentales (poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo).

Si bien el argumento referido por Bobbio se aplica originalmente al caso de la "democracia representativa", es posible extenderlo con más razón al caso de la "democracia directa" en la que todas las decisiones deberían ser tomadas mediante la participación de la ciudadanía, o al caso de la llamada "democracia social" en la que el conjunto de reglas de decisión democrática, tal como aparecen en nuestra definición mínima, es extendido a campos sociales e instituciones específicas: la empresa o la Universidad, por ejemplo.<sup>21</sup>

Como se sabe, existe un amplio consenso respecto a la afirmación de que la democracia directa sólo es practicable en pequeñas comunidades, y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible.

Esto último, sin embargo, no impide que algunos instrumentos propios de la democracia directa (plebiscito, referéndum o iniciativa popular, por ejemplo) se utilicen para complementar y enriquecer las instituciones de la democracia representativa. Respecto a la extensión de la democracia a otros ámbitos de la vida social valen consideraciones análogas: es necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre el incremento de la participación ciudadana, que no ha de limitarse al voto, y la eficacia en la toma de decisiones, desarrollando mecanismos que reduzcan los perjuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>21</sup> Como bien lo hacen notar autores como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori, no debe confundirse el concepto de "democracia social", tal como ha sido definido, con el de "igualdad" en las condiciones sociales; en todos los casos la democracia hace siempre referencia a un conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones

### **1.4.1 TENSIONES Y LIMITACIONES EN LAS SOCIEDADES MODERNAS Y CONTEMPORANEAS**

Si las tensiones internas de la gobernabilidad democrática se alimentan del funcionamiento de las propias instituciones de la democracia, las limitaciones externas, en cambio, se originan en las dificultades de esta última para integrar los diferentes centros de interés y de poder en una sociedad compleja.

La democracia decimonónica, nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, consideró siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos, formalmente libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse, salvo los partidos políticos. Norberto Bobbio ha llamado a este principio la promesa incumplida del "gobierno de los ciudadanos".

Se trata de una promesa incumplida en la medida en que el ideal del gobierno de los ciudadanos ha debido enfrentarse con el dato obvio de la creciente diferenciación y complejidad social, esto es, con el surgimiento de intereses organizados en estructuras de representación autónomas, con la emergencia de nuevos movimientos sociales reacios a quedar encuadrados en los límites de las representaciones partidarias, e incluso con un renovado perfil de ciudadanos independientes que oscilan entre la participación activa y el desencanto por la política.

De este modo, el régimen democrático se ha encontrado tanto con la dificultad de unificar la diversidad de intereses sociales con base en el "interés público" de la ciudadanía (en rigor, no hay una única ciudadanía, sino múltiples ciudadanos), como con el desafío de articular las diferentes modalidades de representación de intereses, con los cauces de las organizaciones y mecanismos políticos tradicionales.

Cabe hacer notar que este tipo de crítica no impugna el papel de los partidos políticos o del Congreso. Lo que señala, más bien, es que estos espacios de representación y toma de

decisiones, aun en su evidente necesidad, no alcanzan a integrar las diferencias provenientes, por ejemplo, de los intereses económicos de los empresarios, o la defensa de condiciones de trabajo por parte de las organizaciones sindicales.

En tal sentido, el desarrollo de formas de representación negociación de carácter "neocorporativo", destinadas a concertar las grandes líneas de la política socioeconómica, ha afectado de modo irreversible el conjunto de atribuciones propias del sistema de representación político parlamentario.

Si bien se asiste a un significativo deterioro del neocorporativismo de posguerra (apoyado en el trípole Estado, empresas, sindicatos), en razón de la evidente pérdida de importancia y disgregación de las organizaciones del sector trabajo, no siempre se señala que la menor capacidad de negociación de uno de los actores no implica la desaparición de una lógica arraigada de representación negociación de intereses, que establece una vía alternativa al sistema de representación política, consagrado por las democracias liberales clásicas. Hoy quedan pocas dudas respecto al hecho de que ese sistema de representación de intereses podría pervivir, si no como un "trípode", sí como un esquema aún más excluyente e íntimo de relación cara a cara entre empresarios y gobierno.

En esta misma línea de reflexión, se afirma que el sistema democrático no sólo tendría limitaciones serias para integrar en sus estructuras tradicionales la dinámica clásica del conflicto en las sociedades industriales, es decir, la confrontación de intereses entre el capital y el trabajo. Para algunos autores, además, la democracia moderna tampoco estaría representando fielmente la proliferación de nuevas y viejas "diferencias" sociales (étnicas o sexuales, por ejemplo) que en los últimos años han emergido.

Por tal razón, Giacomo Marramao ha señalado que la menor capacidad de intervención de las políticas estatales se debe, en parte, a la pérdida de la eficacia de los canales de representación tradicional, propios de una democracia parlamentaria basada en un sistema de partidos clásico.

De acuerdo con el filósofo italiano, en los últimos años "han entrado en escena nuevas demandas e identidades colectivas, sólo inadecuadamente representables por formas de organización política estructuralmente orientadas a acoger intereses relativamente estables, con una base territorial, profesional o social definida".<sup>22</sup>

En virtud de estas limitaciones externas, las democracias se enfrentarían al reto de integrar nuevas formas de organización ciudadanas, sin las cuales las sociedades complejas serían difícilmente gobernables, en un marco institucional estable y previsible legitimado por la luz pública.

Frente al retroceso general de los gobiernos autoritarios en América Latina, o ante la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este, los desafíos a la gobernabilidad de las democracias no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones "externas".

En el primer caso, se trata de desarrollar una estructura institucional que impida caer en los déficits generados por la fragmentación del poder (múltiples partidos en el Congreso sin un liderazgo unificador o tensiones institucionales entre distintas ramas de los poderes republicanos), o por un excesivo alargamiento de la fase de deliberación en el proceso de toma de decisiones.

Esta cuestión se vuelve especialmente importante en aquellos casos de demandas que requieren de una respuesta rápida, y cuyo trámite retardado puede generar una notoria reducción de consenso por parte de la ciudadanía respecto al poder político. Puesto que no es posible presentar "recetas generales", corresponderá especificar en las distintas esferas de gobierno el equilibrio adecuado entre decisiones rápidas, que no deberían pasar por el

---

<sup>22</sup> Giacomo Marramao, "Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia", en Palacios, X. y Jarauta, F. (comps), Razón, Ética y Política. El Conflicto de las Sociedades Modernas, Anthropos, Barcelona, 1989, pp. 60 y 61

dilatado trámite de la consulta múltiple para garantizar su impacto eficaz, y aquellas decisiones que requieren de la deliberación participativa de los actores potencialmente involucrados.

Pero también es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean "complementadas" con una serie de esquemas de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad.

Si bien en cualquier sociedad compleja un sistema de partidos fuerte, competitivo, estable es decir, el corazón indispensable de toda democracia es una vía insoslayable de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, no debe creerse que la existencia de ese sistema de partidos basta por sí solo para garantizar niveles adecuados de gobernabilidad. Naturalmente, tampoco vale lo contrario, es decir, gobernar privilegiando los factores reales de poder (corporaciones, empresarios, sindicatos, etc.), a espaldas de una ciudadanía que muestra crecientes niveles de activación, de capacidad organizativa y eventualmente, de veto decisonal.

Por tal razón, es necesario hallar una combinación entre un sistema de partidos fuertes, representativos y con orientaciones programáticas y no meramente reivindicativas, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trasciendan el marco específico de las instituciones "clásicas" de la democracia.

De este modo, al pensar en las condiciones para una adecuada "governabilidad democrática", es preciso entender que las instituciones propias de la democracia representativa partidos, división de poderes, elecciones constituyen una porción del problema de la gobernabilidad, pero no bastan para garantizarla.

No sólo por el hecho de que en las sociedades complejas interactúan actores diversos en ámbitos políticos cada vez más diferenciados, sino también porque elementos como el

manejo eficaz de la economía o la promoción del bienestar trascienden, por fuerza, la vigencia de las instituciones democráticas en cuanto tales.

A nuestro juicio, el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un "paradigma de gobernabilidad". La conformación de este paradigma, por cierto, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos de diversa naturaleza, pero lo que importa destacar es que los conflictos y diferencias políticas tienen un carácter más acotado, en la medida que ocurren en el marco de acuerdos básicos.

Esos acuerdos han de darse en tres niveles distintos, a saber: el nivel de la cultura política, el nivel de las instituciones y el nivel de las políticas públicas.

1. En el primer caso encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que llamaremos "modelos de orientación política."
2. En el segundo nivel tenemos algo que podríamos llamar "fórmulas institucionales", es decir, mecanismos operativos para la agregación de intereses y la toma de decisiones.
3. Finalmente, nos encontramos con la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas.

Para simplificar el asunto supondremos que cada nivel atraviesa tres campos de acción gubernamental; esos campos son el político, el económico y el social. En el nivel de los modelos de orientación política esperamos encontrar un conjunto básico de ideas, valores y percepciones articulado mediante un discurso capaz de producir "legitimidad" para el régimen democrático. Este es el ámbito propio de la cultura política, de los fines y las orientaciones de la acción, de los principios y valores que conforman las grandes líneas directrices por las que discurre la sociedad.

En la medida en que los principios y valores de la democracia configuren el régimen político, sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones y animen las políticas públicas, estaremos en presencia de un "paradigma de gobernabilidad democrática". En este punto corresponde destacar la importancia de las ideas y valores en la conformación de las orientaciones de la sociedad.

Por un lado, en el mediano plazo, sin un acuerdo básico sobre un cúmulo legitimado de ideas y valores, no es posible integrar las acciones de las élites dirigentes, los grupos estratégicos y una mayoría ciudadana; y sin ello no habrá un proyecto de país previsible y consensuado. Por otra parte, en el largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue amalgamar cierto sistema de creencias y de valores arraigados.

En el nivel de las fórmulas institucionales, en cambio, nos encontramos con dispositivos y mecanismos que permiten llevar a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. En este caso se establecen un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterios de "estabilidad"; son reglas de operación e intercambio en el interior y entre los distintos ámbitos de la sociedad.

Para el caso del régimen político la fórmula básica es un sistema de partidos estables enmarcados en un sistema electoral que favorezca una adecuada representatividad. Pero este tipo de fórmula institucional podría ser complementado con otros espacios de negociación de intereses (entre trabajadores y empresarios, por ejemplo) y de representación social (para comunidades étnicas u organizaciones ciudadanas independientes), de modo de dotar a las democracias de múltiples canales de vinculación entre el sistema político y la sociedad.

Finalmente, en el nivel de las políticas públicas, encontramos los cursos de acción específicos capaces de realizar las orientaciones, los principios y valores de un paradigma de gobernabilidad. Dichas políticas habrán de ser juzgadas mediante criterios generales de eficacia/eficiencia, aunque sus contenidos variarán necesariamente entre los distintos países y situaciones. La vigencia de un "paradigma de gobernabilidad" define el caso típico en el

que las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren rangos de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, como ya mencionamos con anterioridad, esta situación de gobernabilidad "normal" no significa que no haya conflictos o diferencias entre grupos, pero lo que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de acuerdos más generales sobre las líneas fundamentales de la acción de gobierno.

Dos ejemplos quizás nos ayuden a comprender que la existencia de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, grupos y ciudadanos, puede convivir con el surgimiento de conflictos "verticales" (entre diversos niveles de un mismo campo) u "horizontales" (entre diferentes campos) en el interior del paradigma de gobernabilidad vigente. En el primer caso, un acuerdo básico sobre las líneas generales del modelo económico (cuyas coordenadas mínimas son la modalidad de integración a la economía mundial y la relación entre Estado y mercado), puede dar lugar a notorias diferencias en el último nivel, es decir, el de las políticas específicas: algunos sectores exigirán un tipo de cambio alto, y otros bajo; algunos solicitarán una política industrial activa, mientras que otros grupos preferirán una menor intervención del Estado, etc. Sea como fuere, el acuerdo básico ofrece siempre un amplio campo para que emerjan diferencias y conflictos acotados.

El segundo caso, el de los conflictos "horizontales", es más problemático, en la medida en que el funcionamiento normal de la economía puede dar lugar, por ejemplo, a un creciente desempleo, y con esto, a una situación de inseguridad e inestabilidad social, perjudiciales para la marcha de la democracia.

La consolidación de la democracia exige una administración pública cercana al ciudadano, dispuesta a escucharlo, y un gobierno que genere crecientes resultados para la sociedad, respetuoso de la legalidad, eficaz, honesto, innovador y transparente, destino al que todos aspiramos. Un camino probado por muchos países para alcanzar estos objetivos se basa en un gobierno profesional que garantice dirigir el recurso humano de manera que provea el talento necesario en las instituciones públicas para que su desempeño sea efectivo.

## **CAPITULO II**

### **CONSTRUCCION DE CIUDADANIA**

#### **2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de participación, y quizá ninguno goza de mejor fama. Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes públicos en el sentido más amplio del término y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.

La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Pero al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes.

Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre. Ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es, sin embargo, imposible. No sólo porque aun la participación más sencilla suele exigir ciertas reglas de comportamiento, si no porque, en el mundo de nuestros días, el entorno que conocemos y con el que establecemos algún tipo de relación tiende a ser cada vez más extenso.

No habría tiempo ni recursos suficientes para participar activamente en todos los asuntos que producen nuestro interés, la idea del "ciudadano total", ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar porque aun renunciando se participa como tratar de hacerlo totalmente.

De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno.

El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social.

La enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales psicológicas o físicas que empujan a un individuo a la decisión de participar. ¿Cuántas combinaciones se pueden hacer entre esos dos ingredientes? Es imposible saberlo, pues ni siquiera conocemos con precisión en dónde está

la frontera entre los estímulos sociales y las razones estrictamente genéticas que determinan la verdadera conducta humana. No obstante, la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. Y no podría entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

### **2.1.1 EQUILIBRIOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos.

Si como dice Fernando Savater un conocido filósofo español "la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse",<sup>23</sup> la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones. Y nunca se da en forma pura: así como el "ciudadano total" es una utopía, también es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días.

Aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás.

De modo que a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.

---

<sup>23</sup> Fernando Savater, Política para Amador, Ariel, Madrid, 1992, p.41

Además, la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad: igual esfuerzo de todos, para obtener beneficios o afrontar castigos idénticos. No sólo es imposible que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino que también lo es que todos los individuos desempeñen exactamente el mismo papel. En cualquier organización, incluso entre las más espontáneas y efímeras, la distribución de papeles es tan inevitable como la tendencia al conflicto. Siempre hay, por lo menos, un liderazgo y algunos que aportan más que otros.

De la congruencia de estímulos externos surgidos del ambiente en el que tiene lugar la organización colectiva, y de motivos individuales para participar, surge naturalmente la confrontación de opiniones, de necesidades, de intereses o de expectativas individuales frente a las que ofrece un conjunto de seres humanos reunidos.

No se puede participar para obtener, siempre, todo lo que cada individuo desea. Lo que quiere decir que los propósitos de la organización colectiva sólo excepcionalmente coinciden a plenitud con los objetivos particulares de los individuos que la conforman: entre las razones que animan a cada persona a participar, y las que produce una organización de seres humanos, hay un puente tendido de pequeñas renunciaciones individuales. Y de aquí el segundo dilema del término: la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden "formar parte" de un propósito compartido.

### **2.1.2 EL IDEAL DE PARTICIPACIÓN**

A pesar de todo, la idea de la participación suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación, de hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado a ese otro concepto.

Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos dice esa crítica para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación. La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

Sin embargo, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llegó al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvidó por lo menos dos cosas: una, que la participación no existe de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles; olvidó los dilemas básicos que ya comentamos.

Pero olvidó también otra cosa: que la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya al menos de manera embrionaria un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de

representantes políticos. Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos.

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

## **2.2 ¿COMO FUNCIONA LA PARTICIPACIÓN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS?**

Para responder esta pregunta, es preciso volver al principio: funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar. No hay recetas. En cada país y en cada circunstancia la participación adopta formas distintas, y cada una de ellas genera a su vez resultados singulares. Llevada al extremo, esa respuesta tendría que considerar los motivos individuales de todas y cada una de las personas que, en un momento dado, toman la decisión de romper la barrera de la vida privada para participar en asuntos públicos.

Pero también tendría que tomar en cuenta las condiciones políticas que rodean la participación: las motivaciones externas que empujan o desalientan el deseo de formar parte de una acción colectiva, y el entramado que forman las instituciones políticas de cada nación.

La participación entendida como una relación "operante y operada", como lo diría Hermann Heller, entre la sociedad y el gobierno:<sup>24</sup> entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado.

---

<sup>24</sup> Cfr. Hermann Heller, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1942

Aquel puente entre representación y participación políticas, que en principio aparecía construido con votos, se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. Intercambios de todo tipo, animados por toda clase de razones peculiares, que finalmente le dan vida a la democracia.

De modo que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos. Convertirla en algo más que una sucesión de elecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

La participación, pues, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Una cosa son las modalidades que adopta, sus límites reales y las enormes expectativas que suelen acompañarla. Otra cosa es que produzca siempre resultados plausibles o que esté atrapada por una dosis inevitable de desigualdad. Incluso, que el exceso de participación lleve al caos social, tanto como su anulación definitiva al autoritarismo sin máscaras. Pero lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.

### **2.2.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Comencemos por aclarar un punto importante: no hay conceptos de la llamada sociología política que no hayan sufrido cambios con el correr de los tiempos. Lo que hoy conocemos con el nombre de democracia se parece muy poco a lo que significaba en épocas anteriores. Y lo mismo ha ocurrido con otras ideas de igual relevancia para el tema que nos ocupa: ciudadanos, elecciones; soberanía, legitimidad.

Todas las palabras que usamos para explicar nuestra convivencia política han servido para nombrar realidades muy diferentes, según la época en que se hayan empleado. Y no siempre han sido vistas con el mismo entusiasmo.

Por el contrario, hubo un tiempo muy largo en que la democracia se consideró como una forma lamentable de gobierno. Con frecuencia se recuerda que Aristóteles, por ejemplo, pensaba que se trataba de una mala desviación del régimen republicano: una desviación demagógica, puesta al lado de la oligarquía y de la tiranía como formas perversas de gobernar las ciudades. Pero se olvida que después de los clásicos griegos pues en ese punto, con matices, coincidían casi todos, la opinión general sobre ese concepto no mejoró mucho. "Los decretos del pueblo escribió Aristóteles son como los mandatos del tirano", porque pasan siempre por encima de las leyes válidas para todos los ciudadanos.

Eso es culpa de los demagogos, agregaba, que resuelven los asuntos públicos con el apoyo de "una multitud que les obedece".<sup>25</sup> Pero mucho tiempo después, en 1795, Kant repitió casi exactamente las mismas palabras: "la democracia escribió es necesariamente un despotismo", porque las multitudes no están calificadas para gobernar con la razón sino con sus impulsos, y todavía en el primer tercio del siglo XX, Ortega y Gasset se seguía quejando de la "rebelión de las masas" como un mal signo para el futuro.

Durante muchísimo tiempo, contado en miles de años, la palabra clave no fue democracia, sino república. No era que los filósofos prefirieran siempre que el pueblo se mantuviera al margen de los asuntos de la política, sino que veían con temor que las leyes pasaran inadvertidas para una confusa asamblea de multitudes beligerantes. No veían con buenos ojos la participación.

---

<sup>25</sup> Aristóteles, La política, Libro Cuarto, Porrúa, México, 1985, pp. 221-226

No era lo mismo entregar el poder al pueblo, para que éste lo ejerciera a través de deliberaciones multitudinarias controladas por unos cuantos, que convertir al gobierno en una república: en asunto de todos. Había entre ambos conceptos una diferencia de matiz que tampoco debería pasar inadvertida para nosotros: tanto los antiguos como la gran mayoría de los pensadores modernos creían que la participación de los ciudadanos tenía que someterse a ciertas reglas de comportamiento para evitar que las asambleas condujeran al caos. Y es que la palabra democracia significaba para ellos lo que nosotros calificaríamos hoy como asambleísmo.

En cambio, lo que ellos entendían como gobierno republicano estaba mucho más cerca de nuestra concepción democrática actual. Mucho más cerca, pero todavía lejos de lo que hoy entendemos al invocar la idea de la democracia. La diferencia fundamental está en los procesos electorales. Entre los antiguos no cabía ni remotamente la idea de que todas las personas fueran iguales ante la ley, y que tuvieran el mismo derecho a participar en la selección de sus gobernantes. No todos gozaban de la condición de ciudadanos.

Era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad, o haber acumulado riquezas individuales, para tener acceso a la verdadera participación ciudadana. Las ciudades griegas más civilizadas practicaban, ciertamente, la democracia directa que algunos políticos contemporáneos proclaman.

Pero en esas ciudades no había ninguna dificultad para distinguir entre representación y participación, porque la asamblea abarcaba a todas las personas que gozaban de la condición ciudadana. No eran muchos y, en consecuencia, podían hacerlo. De ahí que tampoco celebraran elecciones para nombrar cargos públicos sino sorteos: todos los ciudadanos eran iguales y no había razón alguna para distinguir a nadie con el voto mayoritario de modo que en esas ciudades tampoco había conflictos entre mayorías y minorías, pues las decisiones se tomaban por consenso. La representación y la participación aparecían, así, fundidas en una sola asamblea: todos los ciudadanos se representaban a sí mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva.

Sin embargo, no sólo el tamaño de aquellas ciudades hacía posible esa forma de democracia directa, sino sobre todo la distinción previa de quienes gozaban de la condición ciudadana, de ahí que en rigor, las decisiones estuvieran realmente en manos de una minoría selecta. Y de ahí también que la democracia, entendida ahora como la participación efectiva de todos los habitantes de la ciudad y no sólo de quienes pertenecían al rango de ciudadanos, resultara para aquellos filósofos una forma perversa de gobernar.

Para que la democracia se haya convertido en un régimen de igualdad y de libertad para todos los seres humanos, sin distinción de clase social, raza o sexo, hubo que recorrer prácticamente toda la historia hasta ya bien entrado el siglo en el que ahora vivimos. Hasta hace muy poco tiempo, el gobierno de una república, aun en el mejor de los casos, estaba reservado para unos cuantos. Y el último obstáculo ideológico hacia la ampliación universal de la democracia como patrimonio común se rompió apenas hace unos años, cuando las mujeres ganaron finalmente el derecho a votar y a ser votadas. Subrayo que era un obstáculo ideológico, porque en la gran mayoría de los países del mundo la democracia sigue siendo todavía una aspiración. Si se mira hacia todos los países del orbe y no sólo hacia el occidente de mayor desarrollo, se observará claramente que esa forma de gobierno sigue siendo privilegio de unas cuantas naciones. Y si bien las ideas democráticas han ganado un considerable terreno, no ha sido fácil pasar al ámbito de los hechos.

La idea de que los procesos electorales forman el núcleo básico del régimen democrático, en efecto, atravesó por la formación de partidos políticos y por una larga mudanza de las ideas paralelas de soberanía y legitimidad, que costaron no pocos conflictos a la humanidad. Procesos todos que tuvieron lugar en distintos puntos del orbe durante el siglo pasado y que estuvieron ligados, finalmente, a la evolución del Estado y de las formas de gobierno, como los últimos recipientes de las tensiones y de los acuerdos entre los seres humanos. Pero lo que sí interesa subrayar es que la relación actual entre representación política y participación ciudadana es relativamente reciente, y que todavía hay cabos sueltos que tienden a confundir ambos procesos en la solución cotidiana de los conflictos políticos.

En cambio, "la representación moderna refleja una transformación histórica fundamental":<sup>26</sup> no sólo porque el concepto de soberanía se trasladó de las casas reales hacia la voluntad popular, sino porque los gobernantes y los estamentos dejaron de representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses mucho más amplios de una nación.

Y es en este punto donde comienza a plantearse la separación y, al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana. Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y para el largo periodo medieval sólo cabía la representación de Dios a través de los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para nosotros ya no cabe la idea de la representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatarle el mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo. De ahí la importancia de aquellas revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII: nunca, antes de ellas, se había gestado un movimiento político de igual trascendencia para darle el poder al pueblo.

### **2.2.2 LOS CAUCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia, la participación como un método que le da vida a la democracia, pero que al mismo tiempo suele complicar su existencia. ¿Por qué? En principio, porque una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediabilmente un camino de doble sentido:

---

<sup>26</sup> Giovanni Sartori, Elementos de teoría política, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 230

de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos.

En otras palabras: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Antes vimos que no sólo se participa a través de las elecciones. Ahora hay que agregar que sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimana del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla reside en el derecho al sufragio. Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.

De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas. que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes. No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar en la democracia. Es decir, "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> La definición es de Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kin, participación política e igualdad. una comparación de siete naciones Universidad de Chicago 1978, p. 46

Quienes aportan esta definición sugieren, también, que en general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos: desde luego, la que supone el ejercicio del voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular. ¿En dónde está la diferencia de fondo entre esas cuatro formas de participación ciudadana? Está en la doble dirección que ya anotábamos antes: no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones.

Aunque la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales, nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos.

Pero en todos los casos, a pesar de las obvias diferencias de grado que saltan a la vista, el rasgo común es el ejercicio de una previa condición ciudadana asentada claramente en el Estado de derecho. Sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía "desde abajo", o de movilización "desde arriba".

La participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.

Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso.

Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado. Pero tampoco lo son las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos: las marchas que solían organizar los gobiernos dictatoriales, por ejemplo, aun en contra de la voluntad de los trabajadores que solían asistir a ellas, tampoco constituían ninguna muestra de participación ciudadana. Si en las rebeliones de cualquier tipo pacíficas o violentas, multitudinarias o no el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción, la participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos

Así pues, aunque con mucha frecuencia se les confunda como formas de participación, conviene tener claro que ni la rebelión ni la movilización cumplen esos dos requisitos.

### **2.3 EQUILIBRIOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El difícil equilibrio entre el régimen político en el que se desenvuelve la participación de los ciudadanos y las innumerables razones que empujan a las personas a tomar parte de una acción colectiva ofrecen razones suficientes, sin embargo, para reconocer la complejidad del entramado que esos dos elementos suelen producir.

En principio, tomar parte en cualquier acción política requiere, generalmente, dos decisiones individuales: uno debe decidirse a actuar o a no hacerlo; y debe decidir, también, la dirección de sus actos, la decisión de actuar de un modo particular se acompaña de una tercera decisión acerca de la intensidad, la duración y/o los alcances de la acción.

Ninguna de esas decisiones, sin embargo, viene sola: de acuerdo con todas las evidencias disponibles, en ellas influye el entorno familiar, los grupos cercanos al individuo y, naturalmente, las motivaciones que se producen en el sistema político en su conjunto. de ahí la compleja relación entre las razones individuales y el medio político, y los muy variados cauces que puede cobrar la participación ciudadana.

Lester W. Milbrath, un autor norteamericano de los años sesenta, proponía una larga serie de dicotomías para tratar de distinguir algunas de las formas que podía adoptar esa participación, a partir de una revisión general de los estudios empíricos que se habían formulado hasta entonces. Milbrath decía que la participación podía ser abierta, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o cubierta, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona.

Decía que la participación podía ser autónoma, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato, o por invitación de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular.

Podía ser episódica o continua, y también grata o ingrata, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes. La participación podía ser simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o verbal y no verbal. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema, y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por una única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social, en cuanto que el participante optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes.

Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho. Ninguna de esas formas pretende cambiarlo todo, ni atenerse sin más a las órdenes dadas por los poderosos. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación: tantas como los individuos que forman una nación.

Sin embargo, no todas esas posibilidades se manifiestan al mismo tiempo en la práctica es imposible que todos los ciudadanos participen en todos los asuntos de manera simultánea. Tan imposible como evitar al menos alguna forma de participación, en el entendido de que aun la abstención total de los asuntos políticos es también una forma específica de participar.

En las sociedades modernas no existen ni los ciudadanos totales ni los anacoretas definitivos, de modo que la participación se resuelve en la enorme gama de opciones intermedias entre ambos extremos. Sidney Verba y Gabriel Almond trataron de ofrecer, en los años sesenta, una tipología para distinguir las diferentes graduaciones de lo que ellos llamaron la cultura cívica; es decir, la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos. o, en otras palabras, la idea de "concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección".<sup>28</sup>

Apoyados por un considerable número de investigaciones directas sobre sociedades distintas, Almond y Verba propusieron que había tres tipos puros de cultura cívica: la cultura parroquial, la subordinada y la abiertamente participativa. De acuerdo con esa

---

<sup>28</sup> La cita es de Jacqueline Peschard, La cultura política democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994, p. 21

clasificación, sólo los miembros de la última categoría se sentirían llamados a una verdadera participación ciudadana y sólo ellos le darían estabilidad a las democracias.<sup>29</sup>

Todos los ciudadanos tienen una forma específica de participación aunque no lo sepan y sugiere, en consecuencia, una clasificación diferente: los apáticos, los espectadores y los gladiadores, la división propuesta nos dice es una reminiscencia de los roles jugados en el circo romano. Un pequeño grupo de gladiadores se batían fieramente para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, desde las tribunas, transmiten mensajes, advertencias y ánimo a los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en venir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse.

Tomando en cuenta la clave de esos roles jugados en las confrontaciones de gladiadores, se pueden extrapolar los tres roles de la participación política actual, que serán llamados: apáticos, espectadores y gladiadores.<sup>30</sup>

El símil no sólo es gracioso sino preciso: en efecto, la enorme variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana en las democracias actuales no significa que todos estén dispuestos a jugar el mismo papel. Ni tampoco que todas las personas opten por participar con la misma intensidad, en la misma dirección y en el mismo momento. Por el contrario, solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador. Pero además, la metáfora empleada por Milbrath permite relacionar los diferentes roles que eligen los ciudadanos para tomar parte en la democracia.

---

<sup>29</sup> Para una explicación más amplia sobre la hipótesis de Almond y Verba, véase su libro La Cultura Cívica. Política y Actitudes y Democracia en Cinco Naciones, Princeton University Press, 1963

<sup>30</sup> Milbrath, op. cit., p.20

Ciertamente, los gladiadores juegan el papel principal, pero su actuación carecería de todo sentido si no fuera por los espectadores. Ellos encarnan el juego entre representación y participación que se resuelve en los votos: sin espectadores, los gladiadores sencillamente dejarían de existir en la democracia o, incluso, les ocurriría algo peor: se convertirían en un espectáculo absurdo. ¿Y los apáticos? Siguiendo la misma metáfora, los apáticos hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los apáticos decidieran saltar repentinamente a las tribunas, y desde ellas empujar a todos a la condición de gladiadores, el juego se resolvería en una tragedia.

En otras palabras: la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales ajenas a los conductos normales, paradójicamente, podría destruirla.

En términos generales, sin embargo, el funcionamiento propio de las democracias hace posible una suerte de distribución natural de papeles. No es fácil que el entorno político genere suficientes estímulos para convocar la participación de todos los ciudadanos como espectadores activos, ni mucho menos que todos asuman liderazgos individuales al mismo tiempo.

Entre los estímulos que produce el ambiente político y la predisposición de los individuos a participar hay una amplia zona de grises. Puede haber, incluso, una gran cantidad de estímulos externos y una gran predisposición de los individuos para participar, pero esas dos condiciones pueden estar llevadas por razones distintas. De modo que un desencuentro entre ambos procesos puede, por el contrario, disminuir las cuotas de participación, aunque el régimen la propicie y las gentes quieran participar.

Un gobierno, por ejemplo, puede insistir en la participación colectiva para subsanar ciertos problemas de producción de servicios a través de todos los medios posibles, mientras que los individuos pueden aspirar a participar en la selección de ciertas autoridades locales: las diferencias entre ambos motivos pueden ser tan amplias que el resultado final sea el

rechazo a la participación para cualquiera de ambos propósitos, en las democracias actuales abundan los ejemplos que ilustran esa clase de desencuentros.

Milbrath sugiere, además, que cada uno de los ciudadanos que desempeña alguno de esos roles es identificable a través de ciertas manifestaciones externas: mientras que a los apáticos se les reconoce precisamente por su renuncia a intervenir en cualquier asunto político, a los espectadores se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar alguna discusión sobre temas políticos, por intentar influir en el sentido del voto de otra persona o, incluso, por llevar insignias que lo señalan como miembro de algún grupo en particular.

Los gladiadores, por su parte, suelen contribuir con su tiempo a una campaña política; participar en algún comité electoral o en la definición de estrategias para el grupo al que pertenecen; solicitar fondos, aceptar candidaturas o, en definitiva, ocupar posiciones de liderazgo en los partidos políticos, en los parlamentos o en el gobierno. Pero todavía sugiere una categoría más: la de los espectadores en trance de convertirse en protagonistas de la política. ¿Cómo reconocerlos? Eventualmente, por sus contactos frecuentes con algún dirigente de la vida política activa; por sus contribuciones monetarias a la causa que tiene sus simpatías, o por participar abiertamente en reuniones con propósitos políticos definidos. No es frecuente, sin embargo, que los espectadores se conviertan en dirigentes. La pirámide de la política, que se estrecha demasiado en la cúspide, normalmente no lo permite. Por el contrario, es mucho más fácil encontrar gladiadores que han dejado de serlo o que sólo lo fueron episódicamente. Y en todo caso aunque no lo parezca no abundan los profesionales de la política.

Es verdad que mientras más estímulos políticos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación. Pero esto no significa que esos estímulos producirán una especie de reacción automática de los individuos: para que se produzca la participación, es imprescindible que haya una relación entre ellos y las necesidades, las aspiraciones o las expectativas individuales. Y al mismo tiempo, aunque esa relación opere con claridad, un

exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana: muchos mensajes producidos simultáneamente por los medios de comunicación masiva, por la literatura, por ciertas campañas políticas, por múltiples encuentros colectivos, mítines, conferencias o conversaciones interminables y repetidas sobre los mismos temas, las mismas personas, los mismos problemas, suelen causar un efecto contrario a la voluntad de participar.

Casi todos los autores subrayan la relevancia de este punto: estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública. Y es en este sentido que las campañas políticas sintetizan el momento más claro de participación ciudadana, en tanto que el abanico de candidatos y de propuestas partidistas suele coincidir con el deseo de al menos una buena porción de los ciudadanos, dispuesta a expresar sus preferencias mediante el voto.

Pero ya hemos dicho que las elecciones no agotan la participación ciudadana. En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos.

Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales. Los mecanismos más conocidos son el referéndum, cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad; y el plebiscito, que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas.

Ninguno de esos instrumentos supone una elección de representantes, sino de decisiones. Pero ambos funcionan con la misma amplitud que los procesos electorales, en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión.

La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Ambas formas constituyen, también, una especie de seguro en contra de la tendencia a la exclusión partidista y parten, en consecuencia, de un supuesto básico: si, los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa.

El mismo principio explica el llamado derecho de revocación del mandato o de reclamación, que asegura la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado aun determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión previamente tomada por el gobierno. Finalmente, hay que agregar los procedimientos de audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos para el caso del gobierno municipal, como métodos instaurados en ciertos regímenes para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos.

Sobra decir que ninguno de esos procedimientos garantiza, por si, que la sociedad participará en los asuntos públicos ni que lo hará siempre de la misma manera. Ya no es necesario insistir en que la clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, sino en el encuentro entre un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales.

Pero conviene repetir que esa combinación es impredecible: tan amplia como los problemas, las necesidades, las aspiraciones y las expectativas de quienes le dan vida a la democracia. ¿Pero cuáles son las dosis de participación ciudadana que, a través de cualesquiera de sus cauces posibles, permiten a la postre la consolidación de la democracia? Imposible responder a esta pregunta con una fórmula única.

Cada sociedad es distinta. Antes cité a Fernando Savater, para decir que la política no es sino el conjunto de razones que tienen los seres humanos para obedecer o para rebelarse. Y ahora debo agregar que esas razones nunca se dan de manera lineal: los ciudadanos casi

siempre cumplimos ambos roles de manera alternativa, tanto como los gobiernos están obligados a buscar un cierto equilibrio entre el cumplimiento de las demandas formuladas por la sociedad y la necesidad de ejercer el poder.

Equilibrios difíciles, que sin embargo han de resolverse mediante cauces democráticos; es decir, a través de la solución legítima y civilizada del interminable conflicto social que supone la convivencia entre seres humanos.

No hay recetas. Sin embargo, conviene reproducir aquí los resultados de las investigaciones empíricas reunidas por Milbrath, para ofrecer algunas conclusiones que vale la pena tener en cuenta, pues el paso del tiempo las ha confirmado:

1. La mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad política no responde a la clásica prescripción democrática, según la cual deben estar internados, informados y activos en cuestiones públicas.
2. A pesar de ello, los gobiernos y las sociedades democráticas suelen mantener su funcionamiento adecuadamente e, incluso, consolidar esa forma de gobierno.
3. Es un hecho, en consecuencia, que no se necesita una muy alta participación para el éxito de la democracia.
4. No obstante, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, es esencial que un alto porcentaje de ciudadanos participe, al menos, en los procesos electorales.
5. Mantener abiertos los canales de comunicación en la sociedad, por otra parte, ayuda también a asegurar la responsabilidad de los funcionarios en relación con las demandas públicas.
6. Sin embargo, niveles moderados de participación suelen ser útiles para mantener un cierto equilibrio entre los roles ciudadanos de participación activa y demandante y de obediencia a las reglas democráticas de convivencia.
7. Los niveles moderados de participación ayudan, también, a equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos que deben ser, a la vez, responsables y suficientemente poderosos para actuar.
8. Además, los niveles moderados de participación permiten mantener el equilibrio entre el consenso y el rompimiento en una sociedad.
9. Por el contrario, los niveles de participación muy elevados pueden actuar en detrimento de la democracia si tienden a politizar un alto porcentaje de las relaciones sociales.
10. Las democracias constitucionales parecen más preparadas para florecer si sólo una parte de las relaciones sociales es gobernada por consideraciones políticas.
11. En cambio, los niveles moderados o bajos de participación llevan a una mayor responsabilidad de las élites políticas en favor del funcionamiento exitoso de la democracia.

12. De ahí que las élites deban adherirse a las normas democráticas y a sus reglas del juego, y tener además una actitud leal hacia sus oponentes.
13. Con todo, una sociedad con amplios niveles de apatía puede ser fácilmente dominada por una élite poco escrupulosa, de modo que sólo una continua vigilancia de por lo menos algunos ciudadanos puede prevenir de los riesgos de la tiranía.
14. En cualquier caso, el reclutamiento y el entrenamiento de las élites es una función especialmente importante.
15. Para ayudar a asegurar el control final del sistema político por la sociedad, en fin, es esencial mantener abiertos los conductos de comunicación, forzar a las élites a mantenerse en contacto con la población y facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, volverse activos si así lo deciden. Y en este sentido, también es esencial la preparación moral de los ciudadanos la cultura política para sostener la posibilidad misma de participar en los momentos decisivos.<sup>31</sup>

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

No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática.

## **2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO**

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 153-154. El lector acucioso encontrará que la traducción de este párrafo no es perfectamente literal. Tampoco es un *passim*. Simplemente he tratado de ser fiel a las ideas de Milbrath, pero también a los propósitos de este documento

Término difícil y polémico, que varios autores interpretan como una trampa para eximir a los gobiernos de las responsabilidades que supone su calidad representativa, pero que de cualquier modo reproduce bien las dificultades cotidianas que encara cualquier administración pública.

Los recursos públicos, en efecto, siempre son escasos para resolver las demandas sociales, aun entre las sociedades de mejor desarrollo y mayores ingresos. Y uno de los desafíos de mayor envergadura para cualquier gobierno consiste, en consecuencia, en la asignación atinada de esos recursos escasos en función de ciertas prioridades sociales, económicas y políticas. ¿Pero cómo se establecen esas prioridades y cuáles son sus límites efectivos?

Si nos atuviéramos a una visión simplista del régimen democrático, podríamos concluir que el mejor gobierno es el que resuelve todas y cada una de las demandas planteadas por los ciudadanos en el menor tiempo posible. Pero ocurre que un gobierno así no podría existir: aun en las mejores condiciones de disponibilidad de recursos, las demandas de la sociedad tenderían a aumentar mucho más de prisa que la verdadera capacidad de respuesta de los gobiernos.

Cada demanda satisfecha generaría otras nuevas, mientras que los medios al alcance del gobierno estarían irremediablemente limitados, en el mejor de los casos, a la dinámica de su economía.

De modo que, al margen de los conflictos que podría plantear la permanente tensión entre las aspiraciones de igualdad y de libertad entre los ciudadanos, un régimen capaz de satisfacer hasta el más mínimo capricho de sus nacionales acabaría por destruirse a sí mismo.

Más allá de la ficción, por lo demás, en el mundo moderno ya se han puesto a prueba por lo menos dos tipos de régimen político que han intentado controlar con la misma rigidez tanto las demandas de los ciudadanos como las respuestas de sus gobiernos el Fascismo y el Comunismo, y ambos han fracasado trágicamente.

La libertad de los individuos no se deja gobernar con facilidad, ni tampoco es posible anular sin más sus deseos de alcanzar la mayor igualdad. De modo que las democracias modernas se mueven entre ambas aspiraciones, en busca de aquel equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta; entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno.

Los recursos al alcance de un gobierno no se constriñen, sin embargo, a los dineros. Sin duda, se trata de uno de los medios públicos de mayor importancia. Pero hay otros de carácter simbólico y reglamentario que, con mucha frecuencia, tienen incluso más peso que la sola asignación de presupuestos escasos, los gobiernos no sólo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población.

Estos últimos forman además los criterios de legitimidad sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno: las razones más o menos abstractas que hacen posible que los ciudadanos crean en el papel político que desempeñan sus líderes. La legitimidad es, en ese sentido, la clave de la obediencia.

Para ser más explícitos: lo que se produjo durante las revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX fue, en principio, el descrédito de la legitimidad heredada que proclamaban los reyes y su sustitución por otra, basada en la elección popular de los nuevos representantes políticos.

Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados, pues a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la gobernabilidad de un sistema, gobernabilidad y legitimidad palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por las otras dos palabras

hermanas, representación y participación, mediante las decisiones legislativas y reglamentarias los actos y los mensajes políticos y el diseño y el establecimiento de políticas públicas.

Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos. Llegados a este punto, los matices democráticos comienzan a ser cada vez más fríos. Ya hemos visto que existen múltiples cauces institucionales para asegurar que la opinión de los ciudadanos sea realmente tomada en cuenta en las actividades legislativas y políticas del gobierno, para garantizar que la representación no se separe demasiado de la participación. Pero es en la administración pública cotidiana donde se encuentra el mayor número de nexos entre sociedad y gobierno y en donde se resuelven los cientos de pequeños conflictos que tienden a conservar o a romper los difíciles equilibrios de la gobernabilidad.

Sería imposible enumerarlos, entre otras razones, porque probablemente nadie los conoce con precisión. En ellos cuentan tanto las leyes y los reglamentos que dan forma a las diferentes organizaciones gubernamentales, como las demandas individuales y colectivas de los ciudadanos que deciden participar. Se trata de un amplio entramado de pequeñas redes de decisión y de acción que todos los días cobra forma en los distintos niveles de gobierno.

Más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la administración pública el ciudadano ha ido perdiendo la vieja condición de súbdito que tenía en otros tiempos, para comenzar a ser una suerte de cliente que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y está consciente de los derechos que le dan protección.

El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda la historia. La conquista de los derechos que condujeron finalmente al régimen democrático derechos civiles, políticos y sociales cubrió un largo trayecto que culminó si es que acaso ha culminado hasta hace unas décadas.

Primero fueron los límites que los ciudadanos impusieron a la autoridad de los gobernantes, en busca de nuevos espacios de libertad. Fue aquel primer proceso del que ya hemos hablado y que condujo, precisamente, a la confección de un nuevo concepto de ciudadano y a la creación de un ámbito privado para acotar la influencia del régimen anterior.

Segundo los derechos políticos que ensancharon las posibilidades de participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. Y por último, los derechos sociales: los que le pedían al Estado que no sólo se abstuviera de rebasar las fronteras levantadas por la libertad de los individuos los derechos humanos, sino que además cumpliera una función redistributiva de los ingresos nacionales en busca de la igualdad.

De modo que, en nuestros días, las funciones que desarrolla el Estado no solamente están ceñidas al derecho escrito, sino que además han de desenvolverse con criterios democráticos y sociales. Vivimos, en efecto, la época del Estado social y democrático de derecho.

Por eso ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades exclusivamente ante los cuerpos de representación popular, sino también ante los ciudadanos mismos. Y de ahí también que las otrora distantes autoridades administrativas hayan ido mudando sus procedimientos para seleccionar prioridades por nuevos mecanismos de intercambio constante con los ciudadanos que han de atender.

La palabra participación ha ido cobrando así nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días. Y ese cambio ha llevado, a su vez, a la revisión paulatina de las divisiones de competencias entre órganos y niveles de gobierno que habían funcionado con rigidez.

Convertidos en ciudadanos, los antiguos súbditos exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos.

En las democracias modernas, cada vez se gobierna menos en función de manuales y procedimientos burocráticos, y más en busca de las mejores respuestas posibles a las demandas públicas. se trata de una transformación que está afectando muchas de las viejas rutinas burocráticas y que está obligando, también, a entender con mayor flexibilidad las fronteras que separaban las áreas de competencia entre los gobiernos nacional, estatal y local. Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una nueva visión apoyada en el diseño de políticas públicas que atraviesan por varios órganos y varios niveles al mismo tiempo. Ya no son los viejos programas gubernamentales que se consideraban responsabilidad exclusiva de los funcionarios nombrados por los líderes de los poderes ejecutivos, sino políticas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas.

Políticas públicas en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero que lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental:

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La cita es de Luis F. Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p.32

Una visión participativa del quehacer público, sin embargo, no ha de confundirse con una ausencia de responsabilidad por parte de quienes representan la vida política en una nación. Sumar la participación ciudadana a las tareas de gobierno no significa lanzar todas las respuestas públicas hacia una especie de mercado político incierto ni, mucho menos, que el Estado traslade sus funciones hacia los grupos sociales organizados. Lo que significa es un cambio de fondo en las prácticas gubernativas que llevaron a separar, artificialmente, las ideas de representación y de participación como si no formaran el binomio inseparable de los regímenes democráticos. Ni es tampoco una nueva forma de movilización "desde arriba", porque el elemento clave de cualquier política pública reside en la libre voluntad de los ciudadanos. Ciertamente, no es sencillo distinguir los matices ni las posibles desviaciones que suelen ocurrir en la práctica cotidiana de los gobiernos. Pero tampoco debe perderse de vista lo que hemos repetido a lo largo de las páginas anteriores: la verdadera participación ciudadana es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia.

Ya hemos dicho que en ese proceso de transformación de las prácticas gubernativas se han ido diluyendo, también, los cotos que solían separar a los distintos niveles de competencia. La organización departamental que acuñó el siglo pasado para responder a las funciones de gobierno y los criterios de soberanía o de autonomía entre los ámbitos locales, regionales y nacionales de cada gobierno. Problema difícil, que sin embargo forma parte de las agendas nacionales de las democracias contemporáneas.

Si a partir de una visión participativa de la administración pública cada problema amerita una solución propia y un cauce para hacer posible la participación de los ciudadanos, salta a la vista que las rígidas divisiones formales de competencias pueden convertirse en un obstáculo a la eficiencia de las respuestas.

La escasez de los recursos disponibles y la creciente complejidad de las sociedades modernas, por lo demás, hace cada vez más necesaria la búsqueda de soluciones flexibles y el apoyo recíproco entre distintas unidades de gobierno, y de éstas con la sociedad.

En nuestros días, la comunicación y los intercambios entre distintos países son tan amplios como las redes que enlazan a las ciudades y a las comunidades de cada nación en particular: la interdependencia, esa palabra de la que tanto oímos hablar cuando se discuten los problemas universales, es también una realidad hacia el interior de los estados nacionales.

En las democracias más avanzadas cada vez hay menos comunidades aisladas de toda influencia exterior si es que las hay, y cada vez son más complejos los problemas que el gobierno debe afrontar de modo que las antiguas divisiones tajantes entre gobiernos regionales y nacionales que colocaban al ciudadano ante dos autoridades distintas, con competencias cruzadas y diferentes soluciones para las mismas demandas cada vez son más un obstáculo que una alternativa de solución. ¿Por qué? Porque los ciudadanos y los problemas que afrontan son los mismos, aunque las divisiones administrativas que sirven para la organización del gobierno tiendan a separarlos.

Se trata, pues, de otra paradoja producida por la convivencia entre representación y participación: si la primera lleva a la elección del mayor número posible de autoridades, para asegurar que la voluntad popular esté detrás de cada uno de los cargos que exige la administración pública, la segunda exige que los representantes políticos refuercen sus lazos de coordinación, entre sí mismos y con la sociedad que los ha electo, para responder con mayor eficacia a las demandas cotidianas de los ciudadanos.

Las políticas públicas unen lo que las constituciones separan".<sup>33</sup> También podría decirse de esta manera: la participación ciudadana lleva a relacionar lo que la representación política obliga a fragmentar. Ambos son procedimientos democráticos y ambos están llamados a coexistir: las elecciones para designar cargos públicos, y las relaciones cotidianas entre sociedad y gobiernos locales, regionales y nacionales para dirimir conflictos y soluciones comunes.

---

<sup>33</sup> *Understanding Big Government: the Programme Approach*. Londres: Sage. Traducido al castellano como *El gran gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998

Los cambios que la cada vez más amplia participación ciudadana ha introducido en las prácticas de gobierno no se entenderían cabalmente, finalmente, sin el doble concepto de responsabilidad pública. La idea clave que dio paso a la democracia moderna no lo perdamos de vista fue la soberanía popular.

Si los reyes soberanos sólo respondían ante Dios, los representantes políticos del Estado moderno han de responder ante el pueblo que los nombró, los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio del pueblo.

De acuerdo con la formulación clásica de Abraham Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En este sentido, buena parte de la evolución de los regímenes democráticos se explicaría como un esfuerzo continuo por hacer más responsables a los gobiernos frente a la sociedad.

En las democracias la pregunta fundamental no siempre es ¿quién debe gobernar?, pues la respuesta alude invariablemente a la voluntad popular expresada en las urnas: debe gobernar quien gane los votos del pueblo.

La pregunta central, una vez que el gobierno ha quedado formado, podría formularse más bien de la manera siguiente: ¿que podemos hacer para configurar nuestras instituciones políticas, de modo que los dominadores malos e incapaces que naturalmente intentamos evitar, pero que no resulta fácil hacerlo nos ocasionen los menores daños posibles y podamos deshacernos de ellos sin derramar sangre?"<sup>34</sup>

La responsabilidad de los gobernantes constituye, en efecto, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas, no sólo en términos de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas, como hemos visto hasta ahora, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos.

---

<sup>34</sup> La pregunta está formulada por Karl R. Popper en *Sociedad abierta*, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer, Tecnos, Madrid, 1984, p. 21

Es una palabra con doble significado, que lamentablemente no tenemos en el idioma español: responsabilidad en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y también como la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental, y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana: de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, Pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada.

La participación ciudadana referenciada a los mecanismos de democracia directa tiene todavía otra característica y delimita aun más el campo de acción: los ciudadanos participan, a través de canales institucionales, es decir, todos aquellos individuos que gozan del reconocimiento de derechos en los sistemas jurídicos y políticos y que desarrollan, en mayor o menor grado, un sentido de pertenencia a la comunidad. De esta forma, son ellos los reconocidos, los aptos para buscar incidir en la esfera pública, bajo el concepto y la modalidad de participación ciudadana. Las acciones realizadas por todos aquellos no considerados como ciudadanos son, por supuesto, una forma de participación política, de hecho en la democracia, los no ciudadanos, es decir, los excluidos del ámbito de la participación ciudadana, han sido pieza clave para poner en marcha cambios fundamentales que han ampliado el horizonte de la ciudadanía.

## **CAPITULO III**

### **LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **3.1 PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

La participación ciudadana a partir de sus principales ejes temáticos retoma las líneas de discusión, le apuesta, ante todo, a ofrecer una actualización del debate académico en áreas vitales del tema como las razones del boom a nivel mundial de los mecanismos de democracia directa, el rol de los grupos de presión, líderes populistas, empresarios de la política y agencias de cabildeo, a partir de tres perspectivas teóricas; la legislación y los tipos de consulta existentes, su impacto en los partidos políticos, las razones principales por las cuales se ponen en marcha, su presencia en América Latina, y el discurso político como la fuente principal que ha dotado a dichos mecanismos de un carácter democrático.

Se parte del reconocimiento de que el plebiscito, el referéndum y/o la iniciativa popular son herramientas de consulta que carecen en si mismas de contenido, sea este democrático o no, en cambio, si pueden perseguir fines que van desde los mas democráticos, hasta los mas autoritarios, a partir del contenido del que se les dote, se reconoce en ellos la posibilidad de manipulación y uso demagógico y descarto que, por si solos, alivien los problemas de representación y estimulen la participación ciudadana, herramientas a través de las cuales se persiguen fines muy diversos, legítimos e ilegítimos; medios por los cuales se pueden llegar a resolver tensiones o instrumento de legitimación o presión, dependiendo de quien los ponga en operación.

#### **3.1.1 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION CIUDADANA**

La participación ciudadana institucionalizada es aquella que esta reconocida en las leyes y reglamentos y que al mismo tiempo es reconocida como derecho, como ya hemos mencionado anteriormente, "la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía, en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad), la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la

democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social y la vivienda que debe garantizar el Estado.<sup>35</sup>

De esta forma, los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas vecinales o territoriales.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva, pues aquí es donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas a bienes y servicios.<sup>36</sup>

En el Distrito Federal, la participación social ha tenido gran importancia en cuanto a la satisfacción de demandas populares, pues debido a las necesidades de servicios que durante mucho tiempo ha tenido el Distrito Federal, se formaron una gran variedad de asociaciones y agrupaciones que demandaban servicios específicos, como los colonos que pedían la regularización de las tierras, la construcción o mejoramiento de viviendas, etc., entre muchos otros grupos con diferentes demandas. Sin embargo, veamos que tanto ha sido reconocida esta participación y su colaboración con las actividades del gobierno.

De acuerdo con Roberto Mellado,<sup>37</sup> el Distrito Federal ha tenido desventajas con relación a los demás estados de la federación, en principio por ser la sede de los poderes federales. Hasta 1928, se reconocía el régimen municipal del Distrito Federal y cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

El Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un Regente que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente, de igual forma, los Magistrados y Jueces locales o de primera instancia, eran nombrados por el congreso general y el procurador general también era nombrado y removido por el primer mandatario de la nación.

Como podemos notar, solo la autoridad municipal era electa popularmente y el Regente era nombrado por el Presidente de la República, el cual, concentraba un gran número de

---

<sup>35</sup> Zicardi Alicia, Los actores de la participación ciudadana. material de apoyo. lectura N° 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001 p

<sup>36</sup> Mellado Hernandez Roberto Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdez, México, junio 2001.

<sup>37</sup> ibidem.

facultades que prácticamente quedaba anulado el régimen municipal. "Correspondía al ámbito de competencia del gobernador del Distrito Federal la seguridad pública, la vigilancia de penitenciarias y cárceles, el cuidado de los servicios hospitalarios, la ejecución de obras públicas, la responsabilidad del censo y las estadísticas, la elaboración del proyecto de presupuesto para la ciudad de México, el mando supremo de la policía, el mando de los municipios respecto de sus catastros" y, con la aprobación del presidente de la república, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal.<sup>38</sup>

El ayuntamiento municipal era la única autoridad local de elección popular que podían elegir los capitalinos, sin embargo, en agosto de 1928 se aprobó una iniciativa de ley enviada por el Presidente Plutarco Elías Calles que eliminó el régimen municipal del Distrito Federal, bajo la justificación de que esta figura no había alcanzado nunca los fines que debía llevar y a los conflictos de carácter político y administrativo que se habían suscitado por la existencia de autoridades cuyas facultades se sobreponían unas a otras.

De esta forma, el 31 de diciembre de 1928 se expide, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual dispuso que el gobierno capitalino estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal, con lo que desaparece el régimen de municipalidades y con ello, el derecho de los capitalinos de elegir a sus autoridades locales; pues el Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), sería nombrado por el Ejecutivo Federal.

Al mismo tiempo, se dividió para su gobierno al territorio de la capital, en un departamento central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y 13 delegaciones como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios.<sup>39</sup>

Para auxiliar al jefe del DDF se crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y

---

<sup>38</sup> *Ibid*, p 33.

<sup>39</sup> "Las 13 delegaciones que estableció la Ley Orgánica del D.F. y de los Territorios Federales de 1928 fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac." Castelazo, J. Citado en Mellado Hernández Roberto, *Op Cit*, P 39.

los Consejos Consultivos Delegacionales, a estos consejos se les estableció como cuerpos representativos de la comunidad, pero que aunque estaban habilitados para opinar, consultar, inspeccionar y denunciar los actos administrativos, en realidad eran unas estructuras verticales, cuyos integrantes estaban supeditados a las decisiones del Jefe del Departamento del Distrito Federal y por ende al Presidente de la República, pues estos los designaban como miembros de dichos consejos, que además no figuraban como entes decisorios.

Al estar estos consejos integrados por representantes de grupos organizados de manera corporativa y clientelar, que como ya mencionamos, eran elegidos por las propias autoridades, se dejaban fuera los verdaderos intereses ciudadanos. Debido a ello, estos comités fracasaron y en 1942 se publicó la Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la cual se eliminó a los Consejos Consultivos Delegacionales y se preservó solo el de la Ciudad de México, el cual pasó a ser una instancia de asesoría a la gestión del Regente capitalino.

Así permanecieron las cosas hasta 1970, cuando en la Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se creó la figura de representación ciudadana llamada junta de vecinos. Esta figura surgió para impulsar la participación ciudadana a partir de las facultades de información, opinión y propuestas que se le asignaron, cada junta vecinal se integraba por 20 personas como mínimo, con un presidente, un secretario y vocales, que eran elegidos por los mismos miembros de la junta.

Cada una de las Delegaciones contaba con una junta de vecinos, sin embargo, sus miembros también eran designados por las autoridades, por ello no se tradujo en una participación ciudadana diferente, sino más bien solo se reglamentó la participación sometiéndola a la estructura del gobierno, por lo que como nos dice Mellado, "se estaba institucionalizando una nueva forma de control gubernamental sobre la acción de los ciudadanos".<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Mellado Hernández Roberto Op Cit. P 33.

### **3.1.2 ASOCIACIÓN DE RESIDENTES Y COMITES DE MANZANA**

En 1978, se reformó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, constituyéndose así, dos nuevos órganos de representación vecinal: las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

Las asociaciones de residentes estaban conformados por los jefes de manzana, de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada Delegación Política.

Las funciones que tenían encomendadas se dirigían a plantear las demandas de cada colonia a los representantes vecinales, así como informar a los colonos sobre las gestiones de sus demandas.

Los comités de manzana se integraban por la votación de los vecinos y tenían como tarea fundamental, recoger las demandas de los habitantes de las manzanas y canalizarlas a las asociaciones de residentes e informar a los vecinos sobre los resultados obtenidos. En estos órganos de representación vecinal existió un gran abstencionismo, resultado de la poca difusión que se le dio.

Ahora existían cuatro órganos de representación, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Todos estos órganos distaban completamente de fomentar la participación ciudadana, desde el simple hecho de ser meros mecanismos de legitimación de las decisiones provenientes de la regencia capitalina en resumidas cuentas, ninguno de estos órganos de colaboración ciudadana contaron con facultades decisorias ni con la posibilidad de transformar una relación anquilosada y distante como la sostenida entre la regencia capitalina y la excluida ciudadanía del Distrito Federal.

En respuesta a la necesidad de abrir espacios de participación ciudadana reclamados por diferentes actores sociales como grupos de sindicatos o grupos obreros y campesinos, en 1977, se promueve una reforma política encabezada por Jesús Reyes Heróles con la cual se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que no solo repercutió en la aparición de nuevos partidos políticos, sino que también representó para los ciudadanos capitalinos la posibilidad de incorporar, a nivel constitucional, figuras propias de la democracia representativa, como lo son el referéndum y la iniciativa popular.

Sin embargo, la reglamentación de estas figuras nunca se llevó a cabo, por lo que en las reformas constitucionales de 1986 y 1987 se suprimieron del texto constitucional, aunque desde su aparición, estas figuras siempre tuvieron facultades limitadas en todos los ordenamientos legales y los reglamentos concernientes a la hacienda pública y el orden fiscal del Distrito Federal, pues se estipulaba que el referéndum solo podía ser iniciado por el jefe del ejecutivo, por mayoría en el congreso o por mayoría en el senado, por lo que su realización estaba supeditada a la voluntad de las autoridades.

En cuanto a la iniciativa popular, se le determinó como un derecho de los ciudadanos capitalinos, el presentar proyectos de ley para crear, modificar o derogar leyes o reglamentos, dichas iniciativas debían estar apoyadas por cuando menos cien mil ciudadanos, mismo dato que debía ser verificado por las autoridades locales, lo que obviamente representaba dificultades para llevarse a cabo.

En 1986, tuvo lugar otra reforma política, que según opina Roberto Mellado, fue producto de la movilización de la sociedad civil para ayudar en la tragedia del terremoto de 1985; esta buscaba reconfigurar un régimen rebasado por la sociedad civil. Con esta reforma política se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) que era un órgano de representación política y no legislativa, se integraba de cuarenta representantes electos por el principio de mayoría y veintiséis por representación proporcional, estos duraban tres años en su encargo y por su naturaleza no se le podía comparar con un congreso local, pues en realidad era "una especie de órgano mediador entre el congreso y los capitalinos y como tal, una instancia de participación ciudadana.

Más allá de sus limitaciones, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal representó una sesgada señal de que otro orden institucional podía ser construido en la capital de la República tras sesenta años de que las autoridades electas habían desaparecido del mapa político.

Dentro de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encontraba el dictar bandos de policía y buen gobierno, así como en problemas referentes con el presupuesto de egresos.

A pesar de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal solo tenía facultades reglamentarias y que seguía siendo una estructura vertical y antidemocrática, su creación le dio a los partidos de oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral para una instancia de representación política, además de que la reforma política se centró en dos grandes propósitos como lo fueron la restitución de los derechos políticos de los capitalinos y la construcción de instituciones democráticas.

En 1993, un grupo de asambleístas convocaron a la realización de un plebiscito para conocer la opinión de los ciudadanos en cuanto a la posibilidad de que el Distrito Federal se convirtiera en el estado número 32, de que sus representantes fueran elegidos de forma directa por los ciudadanos y acerca de la creación de un cuerpo legislativo local.

Aunque con muy poca participación, el plebiscito se llevó a cabo y dio lugar a otra reforma política aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1993 que entre los puntos aprobados por el PRI, el PAN y el PARM se encontraba que la elección del jefe de gobierno sería a partir de 1997, que surgiría de los asambleístas, que el Presidente de la República elegiría a alguno de ellos a partir del partido político el cual hubiese obtenido la mayoría durante la contienda electoral; que las juntas de vecinos desaparecerían y serían reemplazadas por los Consejos Ciudadanos Delegacionales, los cuales se elegirían por voto popular; aprobó la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) que tomaría el papel de una constitución local; que la ARDF tendría que aprobar la designación del Jefe de Gobierno; que el Presidente de la República sería quien removería o ratificaría al procurador de justicia del Distrito Federal. y que el Jefe de Gobierno podría ser destituido por el Senado de la República.

Aunque esta reforma fue aprobada, el PRD, el PPS y el PFCRN votaron en contra por considerar que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería indirecta y, además, de que dejaba fuera la posibilidad de contar con un congreso propio, soberano y elegido de manera directa, así como la creación del estado 32.

Como ya se mencionó, la reforma fue aprobada con los puntos citados y de esta suerte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal proveyó la aparición de una nueva figura de participación política, los Consejeros Ciudadanos Delegacionales que serían elegidos de manera directa por los capitalinos y que funcionarían como un medio de comunicación entre autoridades y ciudadanos, con el fin de supervisar, evaluar y consultar los programas implementados por el Gobierno del Distrito Federal, de manera que los ciudadanos pudieran influir en la toma de decisiones de las autoridades que tuvieran influencia directa en la comunidad, por ello, cada delegación debía contar con un consejo ciudadano.

El propósito de que estos consejos estuvieran conformados efectivamente por ciudadanos, provocó un gran disgusto en los partidos políticos, quienes deseaban intervenir en estos órganos básicos de participación, pues consideraban que la ciudadanización de estos órganos violaba el orden constitucional que establecía que los partidos políticos eran los encargados de promover la participación ciudadana. Sin embargo, los consejos ciudadanos, en la realidad tenían un importante grado de intervención de partidos políticos como el PRI, PAN y el PRD cuya presencia fue notoria en grupos como Acción Vecinal del PAN o Momento Democrático del PRD. Por su parte el PRI intervino presentando el mayor número de candidatos.

Luego de algunas diferencias afrontadas por los partidos políticos, se llegó al acuerdo de que el Jefe de Gobierno sería electo por voto directo, siendo así, la elección de los consejeros ciudadanos se llevó a cabo en noviembre de 1995, el nivel de participación fue muy bajo, se presume que alrededor del 21.2 % del total del padrón electoral participó y por ello, un año después, desaparecieron los consejeros ciudadanos y la Ley de Participación Ciudadana que los reglamentaba.

Posteriormente, en abril de 1996, se realizó una reforma política más, en ella se sentaron las bases para iniciar el proceso de democratización que aun sigue en marcha.

Esta reforma de 1996 acordó:

1. Que la elección del Jefe de Gobierno sería de forma directa.
2. La ampliación de facultades legislativas y políticas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que a partir de entonces se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
3. Que la ALDF crearía una ley electoral propia y podría ratificar el nombramiento del titular de la Procuraduría del Distrito Federal y de los vacantes del Tribunal Superior de Justicia que fueran propuestos por el Jefe de Gobierno.
4. Que el gobierno del DF estaría a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial local, esto significaba que los poderes locales gozarían de autonomía con respecto a los federales, pero también, que no se tenía clara la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal.

Un cambio importante para la democratización del Distrito Federal, fue la reforma constitucional de 1996 con la que se amplían facultades y la Asamblea deja de ser de Representantes, para convertirse en Asamblea Legislativa, que en adelante estaría integrada por 66 diputados locales que podrían designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

Por su parte, los Jefes Delegacionales serían electos en forma indirecta en 1997 y por vía de voto universal, libre, directo y secreto en el 2000, al igual que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue en 1997; a su vez se dispone constitucionalmente que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.<sup>41</sup>

Con estas reformas aprobadas, en 1997 se llevó a cabo la elección de Jefe de Gobierno, quedando electo Cuauhtemoc Cárdenas; sin duda, este triunfo significó para el PRD uno de sus momentos más importantes y llegó a ser el partido opositor con mayor fuerza política en México, pues además de ganar la jefatura de gobierno, representaba la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa y también obtuvo importantes logros en el Congreso de la Unión.

---

<sup>41</sup> Rosique Canas Jose Antonio, Ciudad de México. evolución y perspectiva de la forma de gobierno, Segundo Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, México, noviembre 2000.

Se presume que muchas de las causas que propiciaron la victoria de este partido de oposición fueron la coyuntura política que se vivía en el momento y la crisis económica que estaba presente, los altos índices de desempleo, la caída del nivel de la vida de la población, entre otros acontecimientos que provocaron que el voto fuera claro contra las políticas Priistas.

### **3.2 LOS CIUDADANOS, LA LEY Y SUS DERECHOS**

Ahora bien, la alternancia en el poder que se había logrado alcanzar en la Ciudad de México, no era suficiente para la conquista de la democracia, pues se necesitaba la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Gobierno para dar respuesta a esta necesidad, el 26 de febrero de 1998, se instaló la Mesa Central de Reforma Política que contó con la participación del gobierno Perredista y los partidos políticos.

Como resultado de los acuerdos de esa Mesa Central, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó la segunda Ley de Participación Ciudadana que sustituyó a la primera y que mostró una nueva figura de representación ciudadana que eliminaría a los consejos ciudadanos: los comités vecinales; debía haber uno en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y tendrían el encargo de ser un medio de enlace entre los habitantes de las colonias y las autoridades locales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas derivadas de las necesidades de servicios públicos de la comunidad.

Estos comités serían electos por el voto directo de los ciudadanos y ser un proceso partidista. Entre las principales atribuciones de los comités tenemos las siguientes:

- Debían representar los intereses de la comunidad en que fueran electos.
- Conocer las demandas de servicios de la misma comunidad.
- Conocer e informar a la comunidad de las acciones que lleva a cabo el gobierno.
- Dar seguimiento a las propuestas y demandas que realicen los vecinos de colonia ante la delegación territorial.
- Participar en la elaboración de un diagnóstico de su colonia, para que pueda ser considerado en la realización del presupuesto Delegacional.

- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para los habitantes de su comunidad.
- Promover la organización y la participación ciudadana y conocer y emitir opinión de los programas de trabajos y servicios públicos.

La elección de los Comités Vecinales tuvo lugar el 4 de julio de 1999, de nuevo con un alto índice de abstencionismo, alrededor del 9.5 % del padrón electoral participo en la elección. Para algunos analistas, los citados comités, en sus pocos años de funcionamiento, se han caracterizado por estar atomizados, divididos y por no haber cumplido plenamente su papel como mediadores entre las autoridades delegacionales y los pobladores.

Esta Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal desde su formulación, ha tenido como objetivo el proporcionar los mecanismos institucionales que permitan un vínculo comunicativo entre la Administración Publica del Distrito Federal y los gobernados.

El artículo 10 de esta ley dice: "El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal. "

Se reconoce el derecho de los habitantes a proponer vía la audiencia pública, la realización de actos o adopción de acuerdos a la Asamblea Ciudadana y al comité ciudadano de su Unidad Territorial, a la Delegación en que residan o a la Jefatura de Gobierno, también el derecho a ser informados respecto a todas las acciones de gobierno local y a formar parte de las contralorías sociales.

La ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social sobre los que se constituyó y expandió el Estado de bienestar en los países del mundo occidental, Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar los interlocutores

gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas entre los cuales destacan:

- Participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana.
- Integrar los órganos de representación ciudadana: Comité y Consejo Ciudadano.
- Promover la participación ciudadana.
- Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de este sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.
- Presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de esta Ley.
- Opinar por medio del referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa.
- Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- Ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta Ley.

Se ha buscado garantizar el ejercicio de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos, la integralidad de las políticas y programas, la promoción de la equidad, el reconocimiento de la diversidad, la territorialización de los beneficios, la participación ciudadana, la protección de la comunidad y la exigibilidad de los derechos mediante:

Plebiscito. Es el mecanismo por el cual, el Jefe de Gobierno, puede consultar a los ciudadanos la aprobación o rechazo de alguna decisión. Asimismo, el 1 % de los

Integrantes del padrón electoral, le pueden solicitar al jefe de gobierno la realización de un

plebiscito. Las acciones que no se pueden someter a plebiscito son las concernientes a las de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal, el régimen interno de la Administración Pública, entre otros.

Referéndum. Este es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, la realización del referéndum depende de que la Asamblea legislativa autorice el someter a referéndum algún cambio en la ley ya sea por iniciativa de los diputados o del 0.5 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

De igual forma, las leyes o reglamentos que se refieran a las materias tributarias, al régimen interior de la Administración Pública, de la Asamblea Legislativa, de su Contaduría Mayor de Hacienda, o de los órganos judiciales, no pueden ser consultadas mediante referéndum.

Iniciativa Popular. Es el mecanismo por medio del cual los ciudadanos, presentan a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos de competencia local.

Tampoco pueden ser objeto de iniciativa popular las materias ya mencionadas., para que una iniciativa popular pueda ser tomada en cuenta por la Asamblea Legislativa se requiere que esta sea propuesta por un 0.5% del padrón electoral.

Consulta Ciudadana. Es el instrumento a través del cual el jefe de gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, y la Asamblea Legislativa, someten a consideración de la ciudadanía, a través de preguntas directas o de foros, cualquier tema que tenga impacto en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal, esta podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, o por petición de los órganos de representación ciudadana.

Colaboración Ciudadana. Consiste en que los habitantes del Distrito Federal podrán colaborar con las dependencias y delegaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Rendición de Cuentas. Es el mecanismo por el cual los habitantes tienen derecho a recibir de sus autoridades locales, informes específicos y generales acerca de la gestión de estas y con ello evaluar la actuación de los servidores públicos y en caso de la existencia de irregularidades, hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

Difusión Pública. El gobierno del Distrito Federal, tiene la obligación de implementar permanentemente un programa de difusión pública sobre las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal, así como los emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o bien en casos de obra pública o prestación de servicios, también lo deben hacer las delegaciones políticas.

Red de Contralorías Ciudadanas. El instrumento de participación de los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público, a estos ciudadanos se les denomina Contralores Ciudadanos y son acreditados por el Jefe de Gobierno. Su organización se ajusta a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General y sus acciones son coordinadas y supervisadas por esta.

Audiencia Pública. Es el mecanismo por el cual, el jefe de gobierno y los Jefes Delegacionales están obligados a escuchar las demandas ciudadanas en audiencias públicas.

Recorridos del Jefe Delegacional. Los Jefes Delegacionales están obligados a hacer recorridos por su demarcación territorial para verificar de manera personal la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, estos recorridos podrán ser solicitados por los comités vecinales, por los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o bien por los representantes de los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social que se encuentren dentro de la organización.

Asamblea Ciudadana. La Asamblea Ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario<sup>42</sup> asimismo tienen la facultad de decidir el uso de los recursos destinados por el gobierno del Distrito Federal. y por la Delegación, de programas que en sus reglas de operación lo permitan, para ello se establecen Comités Ciudadanos de administración y supervisión.

Los órganos de representación Ciudadana que se reconocen en la LPC son:

Comité Vecinal. Este órgano se conforma por 9 integrantes honoríficos, que duran en su cargo tres años y que son electos mediante voto universal, entre sus funciones más importantes se encuentra el representar los intereses colectivos de su Unidad Territorial e instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana y promover la Participación Ciudadana.

La elección de los primeros Comités Vecinales se llevó a cabo en julio de 1999, organizada por el recién formado Instituto Electoral del Distrito Federal, con una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (573,251 ciudadanos), porcentaje muy disminuido que contrasta con el 20.7% de participación (1'125,878 votos) en la elección de los Consejos de ciudadanos de 1995.

Los Comités Vecinales carecen de facultades jurídicas y las obligaciones de las autoridades delegacionales con respecto a ellos son muy pocas, es necesario pensar en formas organizativas que permitan superar su aislamiento, como podría ser el establecimiento de una instancia superior a nivel delegacional (como aquellos Consejos de Ciudadanos) cuyos

---

<sup>42</sup> Ley de participación ciudadana del Distrito Federal capítulo XI Artículo 74

miembros fueran electos por los comités y que desarrollaran labores de enlace de los comités de la demarcación y de interlocución ante las autoridades delegacionales.

Valdría la pena pensar en la posibilidad de ubicar la elección de los comités el día de la elección de los cargos de representación popular del Distrito Federal, tal como establecía el antiguo Estatuto para los desaparecidos Consejos, de tal manera que eso permitiera una mayor participación ciudadana.

En los procesos de Plebiscito, Referéndum y elección de los Comités vecinales, corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal la organización, el desarrollo y el cómputo de sus resultados, mientras al Tribunal Electoral le corresponde resolver las controversias que se generen con motivo de dichos procesos.

Esta parte operativa apenas está indicada en la Ley de participación, pero falta una regulación de detalle en el Código Electoral, de hecho, la elección vecinal de 1999 pudo ser resuelta gracias a una multitud de acuerdos y lineamientos de detalle emitidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal, que tuvo que resolver sobre la marcha todos los vacíos del marco normativo se trata de otro punto de la agenda de reforma del Distrito Federal.

Consejo Ciudadano. Es la instancia de representación de los comités ciudadanos, que tiene contacto directo a través de sus comisiones con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del gobierno del Distrito Federal.

El Consejo Ciudadano se integra por un propietario y un suplente electo por los propios comités, así mismo, cuenta con una mesa directiva de hasta 7 integrantes, la cual se encarga de coordinar y convocar alas sesiones de pleno, mismas que deben ser publicas por lo menos cada dos veces al año.

En lo que respecta a nivel Federal, los mecanismos institucionales de participación ciudadana los encontramos en:

La Ley de Planeación, en la cual se asigna especial importancia a las instancias de Participación Ciudadana en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y en general en todos los procesos de planeación, dando especial énfasis a la participación en

las comunidades indígenas.

La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil, vigente desde febrero de 2004 y la cual tiene como propósito fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, dando especial énfasis a reglamentar la relación con las dependencias estatales.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, permite mejorar la participación ciudadana, en el sentido más específico de acceder a la información para el control y para el acceso a la toma de decisiones.

A nivel federal no existe legislación específica sobre mecanismos de participación directa, por lo que no hay mecanismos federales que apoyen el plebiscito, referéndum o revocación del mandato, aunque en México, hay 24 entidades federativas que si incorporan estos mecanismos en su legislación.

### **3.3 LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

En el ámbito local, se ha creado también una ley de acceso a la información, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003, dicha ley esta fundamentada bajo los mismos principios que la homologa de carácter federal, sin embargo, tratemos de explicar sus diferencias.

El ámbito de aplicación de la Ley abarca a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, a los órganos autónomos y a todos los entes públicos del Distrito Federal que tomen parte del presupuesto.

No se especifica su aplicación o cumplimiento en cada uno de los poderes como sucede en el caso de la ley federal, sino que establece que la publicidad de la información es obligación de todos de los órganos de gobierno.

Esta obligación se manifiesta en el artículo 12 de la propia ley que establece que todo ente público del Distrito Federal tiene la obligación de publicar y mantener actualizada a través de Internet o de forma impresa, la información que generen los propios entes y que no sea de acceso restringido.

En esta Ley prevalece el principio de publicidad de la información ante cualquier duda en su aplicación, en cuanto a los criterios de clasificación de la información, podemos notar que se denomina información de acceso restringido a aquella que se haya clasificado como reservada y confidencial, la reservada es aquella que según lo marca la ley, comprometa la seguridad nacional o del Distrito Federal, aquella que ponga en riesgo la vida o la seguridad de cualquier persona, las averiguaciones previas en materia judicial así como los procedimientos que no tengan resolución, así mismo, la ley establece que no podrá dársele carácter de reservada a la información proveniente de las investigaciones de violaciones a los derechos fundamentales.

Se considera información confidencial cuando esta sea relacionada con negociaciones del Gobierno del Distrito Federal, o de las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como los productos de investigaciones o actividades relativas a la persecución del delito y actividades de procuración de justicia, la que se obtenga por la comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y cuando se suministre en sus funciones fiscalizadoras.

Dentro de esta misma clasificación se incluye a la que por disposición expresa de una ley se le tenga que dar este carácter; y aquella respectiva a trámites internos de las entidades públicas que no correspondan a programas, acciones, tramites o actividades relacionadas con las finanzas publicas o con los actos de autoridad.

En cuanto al periodo de sigilo de la información reservada o confidencial, se establece que este es de diez años, (dos menos que en el nivel federal) y en ningún caso podrá superar los veinte años de reserva.

Aquí es importante señalar, que la ley federal no establece el periodo máximo, pues dice que el periodo de reserva es de 12 años y que los sujetos obligados pueden solicitar al IFAI, la ampliación del periodo de reserva justificando esta petición, pero no establece expresamente el periodo máximo de reserva.

Al igual que en el ámbito federal, se establece que toda persona tiene derecho a conocer la información que generan los entes públicos y que esta debe ser proporcionada por ellos sin que las personas tengan que justificar su solicitud.

Una vez que el interesado haga su petición, debe entregarla ante la institución que maneje la información solicitada, de no ser así, el encargado de la oficina de acceso a la información debe canalizarlo a la dependencia correspondiente.

En el Distrito Federal, la institución encargada de garantizar el acceso a la información pública es el Consejo de Información Pública, este órgano goza de autonomía, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria y de operación en materia de transparencia y está integrado por tres representantes de la sociedad denominados consejeros ciudadanos, tres representantes de cada uno de los órganos Ejecutivo y Judicial, cuatro del Legislativo y uno de cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal.

Por último, debemos mencionar que la Ley de transparencia del Distrito Federal establece la obligación de los entes públicos de crear un archivo que permita la fácil localización y clasificación de la información que generen, reciban o procesen como producto de su trabajo con la finalidad de que este disponible cuando los ciudadanos lo requieran.

Durante 2005, la ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, ha sido reformada después de que durante dos años se buscó hacerla más funcional. El nuevo marco legal tiene como objetivo enmendar las carencias y omisiones que tenía la ley originalmente, sobretodo en lo que respecta a reducción de tiempos, en la aplicación de sanciones a funcionarios que nieguen la información, de simplificación administrativa y la nueva conformación del órgano encargado de la vigilancia y aplicación de la ley.

Asimismo, el pleno de la asamblea legislativa aprobó la eliminación del artículo 44 bis de la ley, el cual había sido considerado como inhibitorio del derecho de la ciudadanía a solicitar información de carácter público.

Este artículo que fue aprobado en mayo de 2005, establecía que el uso de la información que otorgara el gobierno era responsabilidad del solicitante y que si éste hacía uso indebido de ella sería sujeto a sanción, posteriormente en julio del mismo año, el gobierno del Distrito Federal hizo observaciones al artículo y propuso eliminar la leyenda de uso indebido, sin embargo, la comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa considero que para no crear confusión, era necesario eliminar el concepto.

Estas reformas entraran en vigor una vez que sean publicadas en la gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal y entonces, se procederá a organizar el proceso para elegir a los cinco comisionados que integraran el nuevo instituto de información publica en el cual ya no tendrá representación el gobierno local.

Cuando quede instalado el nuevo instituto de información se extinguirá el actual Consejo de Información Publica que solo cuenta con 3 consejeros ciudadanos y 15 representantes del gobierno.

A partir del sexenio 2000-2006, el gobierno mexicano ha dado pasos importantes orientados a promover la participación ciudadana, así como la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, el presupuesto en uno de los elementos que aun se encuentran atrasados en estas materias, pues la ciudadanía mexicana se encuentra alejada de las decisiones con respecto al destino de los recursos; tiene un alto grado de desconfianza en el gobierno acerca del ejercicio presupuestal, el gobierno no le brinda de forma clara, entendible y oportuna la información al respecto, y son insuficientes los indicadores de evaluación del impacto adecuado del gasto, es decir, el sistema de rendición de cuentas no es suficiente para prevenir la corrupción.

La crisis de legitimidad y de gobernabilidad que existe en nuestro país se debe a varios factores, entre ellos: a la impunidad, corrupción, a la poca eficiencia del Estado de Derecho, a que el gobierno no cuenta con los mecanismos necesarios para garantizar promover y asegurar los derechos de los ciudadanos y a que ni los partidos ni las instituciones gubernamentales han sido capaces de representar y asegurar los intereses de la ciudadanía. Debido a esta crisis de legitimidad, la sociedad civil se ha organizado a manera de satisfacer por su propia cuenta las necesidades que el gobierno y la administración no han sido capaces de resolver, por lo que el gobierno se ha visto rebasado.

Para abatir estas crisis de legitimidad y de gobernabilidad, es necesario comprender, en primera instancia, que la labor de gobernar no es exclusiva del gobierno, sino que es un acto que requiere responsabilidad compartida entre las autoridades y los ciudadanos. La calidad de la democracia a la que aspiramos depende en gran medida del grado en que el gobierno y la ciudadanía, respetemos, promovamos y aseguremos los derechos de los ciudadanos

El gobierno y la administración pública se encuentran alejados de la sociedad, por lo que tienen que buscar mecanismos que les permitan acercarse a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades y la mejor forma de ello es permitir que los ciudadanos colaboren con la tarea de gobernar, es inminente la necesidad de que el ciudadano se involucre en las tareas del gobierno, por lo que se deben aumentar y fomentar las instancias de participación.

La legitimidad gubernamental, mejorar la gestión pública y para democratizar la tarea de gobernar, se encuentra la Transparencia y la Rendición de Cuentas, la rendición de cuentas no es una concesión sino una obligación del gobierno y un derecho de los ciudadanos que implica entre otros aspectos:

La obligación de los funcionarios y políticos de informar sobre sus derechos, la capacidad legal de sancionar el mal actuar de los funcionarios, el derecho de los ciudadanos de recibir información y de contar con mecanismos para supervisar los actos del gobierno.

Al ser el presupuesto el instrumento del que el gobierno se sirve para lograr los fines que tiene encomendados y que se cubre a través de las aportaciones de los contribuyentes, resulta esencial transparentar su manejo para medir su efectividad, es por esto que la transparencia va acompañada de la necesidad de generar confianza y certidumbre, esto ayuda a disminuir la discrecionalidad ya que al contar con la información correspondiente se pueden mejorar las capacidades de revisión y de control del presupuesto, el cumplimiento de los objetivos generales de gasto y del endeudamiento, además de reducir la corrupción.

La Participación Ciudadana en cualquiera de sus manifestaciones (institucionales no institucionales) no solo es un elemento para el desarrollo democrático, sino que constituye una de sus vertientes más importantes, pues contribuye a una mayor equidad, a la eficiencia y a la sustentabilidad de las políticas, además permite priorizar mejor los recursos que se destinan al desarrollo social y sobre todo, es una gran fuente para que el gobierno se entere de los problemas y de las necesidades de la población.

La participación ciudadana es un elemento de modernización de la gestión pública pues fortalece la relación de las personas con el Estado, procura que los ciudadanos aprendan y hagan valer sus derechos, que sean capaces de exigir un ejercicio de gobierno eficaz,

transparente e incluyente, pero además consientes de las posibilidades de respuesta del gobierno.

En materia de transparencia y rendición de cuentas es necesario no solamente garantizar el libre acceso a la información, sino cuidar la calidad de la información que se presenta, específicamente en materia presupuestaria para que sea lo suficientemente clara, entendible, desagregada y que se pueda interpretar fácilmente por los ciudadanos, pues no basta con poner mucha información al alcance de cualquiera.

La transparencia gubernamental fortalece las instituciones del Estado, por que abate la corrupción, exige a los servidores públicos rendir cuentas y procura el Estado de derecho. Sin embargo, para que estos beneficios se vuelvan realidad es necesario que los poderes judiciales y legislativos, de todos los niveles de gobierno, se incorporen de lleno a esta tendencia.

Por último, se tiene que reglamentar la protección de los datos personales de la ciudadanía que guarda el gobierno, además, las dependencias y entidades de la administración pública tienen que buscar formas de adecuar sus sistemas y procedimientos a la ley de transparencia. La publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo tuvo como propósito verificar los tiempos y la calidad de las obras, además ayudar a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar.

## **CAPITULO IV EL DISTRITO FEDERAL ENTRE TODOS**

### **4.1 LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**2000-2006**

La política social del Distrito Federal se enmarca en un proceso de recuperación de la responsabilidad social del Estado, que tuvo como punto de partida la Ley de Desarrollo Social aprobada y reformada por la Asamblea Legislativa y que tiene como objetivos prioritarios el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales y la institucionalización de políticas y programas.

La política social del Distrito Federal no se ha limitado al combate a la pobreza. Partiendo del objetivo principal de garantizar el conjunto de derechos sociales definidos por la Constitución General de la República, ha definido un conjunto de políticas y programas dirigidos a combatir toda forma de exclusión, desigualdad, inequidad y discriminación y no se limita al trabajo prioritario con los más pobres, sino que se destina al conjunto de la población para impulsar la cohesión social.

El balance de la política social del Distrito Federal es importante como ejercicio de rendición de cuentas, pero también como experiencia de evaluación de una política social alternativa a la que se ha instrumentado en la última década en el país.

De esta forma, el presente capítulo busca discutir los alcances y limitaciones de la política social desarrollada por la administración que concluyó en diciembre de 2006, pero también aportar elementos para una discusión más general sobre la necesidad y la viabilidad de una política social que trascienda una lógica asistencial e inmedatista y contribuya a la consolidación de las instituciones democráticas mediante una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía, basada en el reconocimiento y la plena exigibilidad de los derechos sociales de los mexicanos.

#### 4.1.1 LA POLÍTICA SOCIAL UNA VISIÓN DE CONJUNTO

México inicia el siglo XXI enfrentando grandes desafíos políticos, económicos y sociales, que son resultado de las insuficiencias del desarrollo económico alcanzado en el siglo XX, de las expectativas que la transición política ha generado en la población y de rezagos sociales no resueltos durante las décadas de crecimiento económico y agravados durante los años de crisis.

Enfrenta a su vez una nueva problemática social, producto de nuevas dinámicas que impactan desfavorablemente la cohesión social y familiar y que son el resultado del deterioro de los niveles de vida y de la difusión masiva de nuevos patrones de consumo y formas de sociabilidad.

Ante estos desafíos, las opciones de política social son objeto de polémica debido a que suponen diferentes formas de relación entre el Estado y la sociedad, que remiten a su vez a la discusión más amplia que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad contemporáneas y las restricciones que la globalización impone a los estados nacionales en la definición de sus políticas.

Las críticas al intervencionismo estatal en la economía se han expresado, en el ámbito de la política social, a través de cuestionamiento a los modelos más amplios de Estado de bienestar, por la carga social que implica su financiamiento.

En contraposición, y ante la evidencia inocultable de que la pobreza y la marginación no pueden resolverse sin ningún tipo de intervención estatal, se proponen intervenciones focalizadas y se recurre, siempre que sea posible, a soluciones compatibles con el funcionamiento eficiente de los mercados.

Esa es la orientación de política social que ha predominado durante la última década en el país y que es consistente con las políticas económicas que forman parte del llamado “Consenso de Washington” que se impusieron después de las crisis económicas de los años ochenta y noventa y que propiciaron un cambio significativo en el papel del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo social.

La superación del actual estancamiento que experimenta el desarrollo social en países como México, requiere del reconocimiento de que Estado y mercado deben ser mecanismos complementarios dentro de un círculo virtuoso que estimule el crecimiento económico con desarrollo social.

Mediante el crecimiento de la población derechohabiente, se complementó con políticas de subsidios generales a un conjunto de bienes y servicios de consumo masivo y con la operación de una red de servicios asistenciales limitada en su cobertura y en su oferta y concentrada principalmente en las zonas urbanas.

La persistencia de la pobreza a pesar del alto crecimiento económico del país entre 1936 y 1982 y la ubicación de sus manifestaciones más severas en el sector rural, llevó al Estado mexicano a diseñar los primeros programas de combate a la pobreza como un conjunto de acciones dirigidas a las zonas más marginadas del campo a fines de los años sesenta. Incluso cuando una década después se implementó el primer programa nacional de combate a la pobreza, COPLAMAR, o cuando a partir de 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad que articuló un conjunto de acciones encaminadas a combatir las manifestaciones más severas de la pobreza e intentar erradicarla de manera permanente, prevaleció el sesgo rural de los programas, si bien es cierto que también consideró un conjunto de acciones para mejorar las condiciones de vida de la población urbana de bajos ingresos.

A partir de 1995 las políticas sociales se han caracterizado por privilegiar la focalización y por haber profundizado su desarticulación con la política económica. Se abandonó la política de desarrollo regional en su sentido más amplio como instrumento para combatir la desigualdad y se redujeron a su mínima expresión las políticas de fomento productivo vinculadas al combate a la pobreza.

La política social centrada en el combate a la pobreza extrema ha sido objeto de críticas por sus efectos negativos sobre la cohesión social y porque no ha ido acompañada de estrategias que permitan crear empleos mejor remunerados para la población que gracias a estos programas cuenta con mejores niveles de educación, salud y alimentación. Tampoco se han aprovechado mecanismos de participación social que caracterizaron a programas anteriores y que mediante el reforzamiento de los marcos institucionales contribuyeron a la

formación de activos sociales y a la construcción de ciudadanía, factores importantes para garantizar la superación definitiva de la utilización con fines políticos de los programas sociales y para contribuir al proceso de democratización por el que atraviesa nuestro país.

México está inserto en un proceso de transición política que dista mucho de haber concluido, y esta situación es aún más clara en el caso del Distrito Federal. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1997, el gobierno del Distrito Federal fue ejercido por el Presidente de la República a través de funcionarios designados para tal efecto. Durante ese tiempo, la definición de la política social para el Distrito Federal correspondió fundamentalmente a instancias federales, por lo que no hubo un ámbito local de discusión, evaluación y análisis de las políticas, que involucrara tanto a agentes políticos como a diversos sectores de la sociedad civil y que permitiera adaptar los programas federales a las necesidades locales y diseñar y ejecutar una política social que respondiera a la problemática específica del Distrito Federal.

El proceso de reforma política del Distrito Federal, iniciado en 1986, dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes, órgano deliberativo que tenía como objeto dotar a la ciudadanía del Distrito Federal de los derechos políticos más elementales.

Este proceso culminó en 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un Jefe de Gobierno, que encabezaría la nueva administración pública a nivel local, y de una Asamblea Legislativa, que crearía el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México. Se trataba de una administración transitoria que “sentaría las bases de un gobierno con responsabilidad social”<sup>43</sup>, e inauguraría la aplicación de políticas y programas sociales especialmente pensados para los problemas capitalinos.

La reforma política del Distrito Federal ha permitido que a partir de 1997 la ciudadanía elija al jefe de Gobierno y que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades para legislar sobre muy diversas materias, entre ellas el desarrollo social. Sin embargo, el estatuto especial del gobierno del Distrito Federal, que sigue contando con menos atribuciones que los gobiernos estatales, establece un conjunto de restricciones que se vienen a sumar a las que impone la problemática política, económica y social del país y de

---

<sup>43</sup> Jusidman de B., Clara, “El desarrollo social en el gobierno del Distrito Federal. Condiciones encontradas y caminos recorridos”. Ponencia en el Seminario Internacional Costos y financiamiento de la capitalidad: eficiencia, equidad, corresponsabilidad y transparencia en las ciudades capitales, 7 y 8 de abril de 2000.

la capital de la República. Estas facultades y restricciones constituyen el punto de partida para poder valorar los alcances y limitaciones de la política social del Distrito Federal.

El primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento altamente consensuado. Es en este sentido que se tenía por objeto la superación del grave deterioro social, a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad para lo cual se proponía construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad

Sin embargo, el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las “limitaciones de la orientación central de la política económica del país”<sup>44</sup> y la enorme cantidad de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años.

Resulta indispensable señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable. Es en este contexto que, en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon unas Secretarías especializadas, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de “las materias

---

<sup>44</sup> Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco, México, diciembre de 1998, p. 21.

relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social”.<sup>45</sup>

Este reglamento disponía que, dentro de la estructura funcional de la Secretaría, se crearan las direcciones generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social, que existía desde agosto de 1998, y la de Zoológicos de la Ciudad de México.

Asimismo, la Secretaría regulaba el funcionamiento del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto de Cultura de la Ciudad de México y el Instituto del Deporte, organismos desconcentrados, de todo lo anterior, resulta claro que “el desarrollo de los instrumentos administrativos que permitieron una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar la promoción de un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social”.<sup>46</sup> Se encontraba inicialmente completo.

Lo anterior permitió al nuevo gobierno delimitar sus líneas estratégicas de acción en torno a “la construcción de un estado con responsabilidad social, la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, la democratización de todos los ámbitos de la gestión pública, la descentralización en todos los niveles y ámbitos de la vida social, la transformación de la gestión gubernamental mediante la superación del corporativismo y la gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración”.<sup>47</sup> Que enmarcaron las cuatro vertientes principales de trabajo en materia social:

- La “construcción de ciudadanía social, entendida como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida al proporcionar a los individuos autonomía

---

<sup>45</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 15.

<sup>46</sup> Idem, p. 18-19.

<sup>47</sup> SDS, op.cit., p. 25.

en el ejercicio de sus derechos políticos y el aseguramiento de sus derechos civiles”.<sup>48</sup>

- La “equidad e integración social concebida como la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro y la tolerancia, para acabar con las desigualdades y asimetrías entre las personas, favoreciendo situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconociendo y respetando las diferencias”.<sup>49</sup>
- La creación de un “sistema local de asistencia social que buscaba prevenir la extensión de los mecanismos y riesgos derivados de la exclusión y la marginación social, a través de la promoción, fomento y desarrollo de las capacidades del individuo, la familia y la comunidad”.<sup>50</sup>
- La “estrategia de prevención, apoyo familiar y salud mental que busca facilitar la convivencia en núcleos de alta concentración e interacción poblacional, ofrecer oportunidades e información para canalizar los intereses y habilidades de la población, mejorar los niveles de convivencia interpersonal, intrafamiliar e intergeneracional, encontrar solidaridad entre personas afectadas por problemáticas similares, ofrecer oportunidades para aprender técnicas que permitan enfrentar problemas específicos... y ofrecer alternativas para superar depresiones, soledades, falta de afecto, exclusiones”.<sup>51</sup>

La política social del gobierno, entonces, se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando “la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad) y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños (as) de la calle,

---

<sup>48</sup> Ídem, p. 26.

<sup>49</sup> Ídem, p. 27

<sup>50</sup> Ídem, p. 28

<sup>51</sup> Ídem, p. 29

víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras (es) sexuales e indigentes”.<sup>52</sup>

Para avanzar en la institucionalización de la política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el Gobierno del Distrito Federal promulgó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de: “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”.<sup>53</sup>

Cinco años después fue reformada, para consolidar sus alcances y dotarla de los siguientes principios rectores que facilitarían la viabilidad operativa de la política social: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de Género; IV. Equidad social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad X. Participación; XI. Transparencia; XII. Efectividad

La política social del gobierno del Distrito Federal ha tratado de responder a esta problemática que no ha sido suficientemente atendida por las instancias federales. Para hacerlo, ha puesto en operación programas encaminados a garantizar los derechos a la salud, la alimentación, la educación y la vivienda, y avanzó en la creación mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales.

A partir del año 2000, la política social fortaleció su componente territorial y se dio a la tarea de crear un piso social básico que permitiera avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, reducir la desigualdad y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de la ciudad, haciéndose cargo de la problemática económica y social especialmente compleja que enfrentaba la Ciudad de México al iniciarse el siglo XXI.

---

<sup>52</sup> 10 Ídem, p. 27.

<sup>53</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal; 23 De Mayo De 2000

## **4.2 EL DISTRITO FEDERAL EN EL AÑO 2001**

### **TENDENCIAS ECONÓMICAS Y PERFIL SOCIODEMOGRAFICO**

El Distrito Federal es la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico y social de la República. Ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto del país y presenta los mayores niveles tanto del índice de desarrollo humano como del Producto Interno Bruto por habitante. Sin embargo, la ciudad de México enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada y caótica en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, como del impacto que en ella tuvieron las sucesivas crisis económicas que han afectado al país en las últimas décadas.

La falta de crecimiento alto y sostenido que ha padecido el país desde los años ochenta ha venido a sumarse a los problemas ocasionados por el patrón de crecimiento que siguió la ciudad de México durante las décadas anteriores y que dieron como resultado problemas de desigualdad económica, inseguridad social y desigual dotación de infraestructura urbana por delegaciones y por colonias.

A los rezagos acumulados por el crecimiento desordenado de la ciudad, hay que añadir entonces los que reaparecieron o se agravaron a consecuencia de la crisis económica y de otros eventos, como los sismos de 1985, que tuvieron un fuerte impacto en la actividad económica, la dinámica demográfica y la conflictividad social del Distrito Federal.

La actual problemática del Distrito Federal debe entenderse en un contexto nacional e histórico, en tanto que está determinada por los cambios que se han producido en las últimas décadas en nuestro sistema político y por la evolución reciente de la economía nacional, además de inscribirse dentro de un proceso de reestructuración económica que afecta de manera desigual a las diferentes entidades del país.

El Gobierno del Distrito Federal que se inició en diciembre de 2000 enfrentó desde el inicio el desafío de llevar a cabo una política social distinta a la federal y sujeta a múltiples restricciones presupuestarias que fueron enfrentadas mediante una mayor eficiencia en la

recaudación y el programa de austeridad republicana consistente básicamente en ahorros y redireccionalización del gasto a favor del desarrollo social.

Una política social que se hiciera cargo de las necesidades insatisfechas de la población del Distrito Federal, que revirtiera el deterioro del nivel de vida de los sectores más vulnerables y que fortaleciera la cohesión social, particularmente dañada en la urbe más grande del país.

Una política social que fuera consistente con la estrategia general de gobierno, que considera que la reducción de la desigualdad es parte consustancial de la construcción de una democracia sustantiva, de un desarrollo económico más equilibrado y sustentable en el largo plazo, así como de un desarrollo urbano más armónico que se traduce también en un adecuado ordenamiento territorial.

Los resultados alcanzados en seis años de gobierno han sido satisfactorios, pero revelan también la necesidad de revisar la cobertura y los mecanismos de operación de los principales programas sociales para adecuarlos a las necesidades, siempre cambiantes, de la población de la capital de la República. El Distrito Federal sigue recibiendo migración procedente de toda la República, particularmente del Estado de México, Veracruz y Puebla, pero es mayor la población que expulsa hacia los estados de México, Hidalgo y Querétaro, acentuando un fenómeno que se aceleró en las últimas dos décadas.

La población del Distrito Federal sigue presentando mejores indicadores de bienestar que la del resto de las entidades federativas, si bien es cierto que la brecha de la equidad ha tendido a cerrarse en algunos indicadores sociales, en particular en materia de educación básica y esperanza de vida. Donde prevalece una brecha mayor es en el producto per/cápita, si bien se trata de un indicador complicado por los problemas de estimación del producto interno bruto.

En el Distrito Federal reside uno de los principales problemas que enfrenta la población del que son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país y la desarticulación productiva que ha sufrido la economía del país como resultado de la apertura indiscriminada y el ajuste

económico. La contracción del sector público y la caída que han experimentado los sectores más vinculados al mercado interno, que no ha logrado su plena recuperación desde la crisis de 1995, han sido factores que han reforzado estas tendencias laborales, en tanto que los periodos de crecimiento económico ligado a las exportaciones no han tenido el mismo impacto en el centro del país que en la frontera norte, debido a la desarticulación de las cadenas productivas.

En consecuencia, una estrategia de desarrollo social de largo plazo no puede desvincularse de la urgente necesidad de consolidar un nuevo modelo económico para la Ciudad de México, cuyas características fundamentales se encuentran enunciadas en el Programa de Desarrollo 2000-2006, pero que requiere de políticas sectoriales más específicas y relacionadas con una política de reordenamiento territorial que considere los aspectos sociales, ambientales y urbanísticos que debe conciliar la nueva estrategia de desarrollo para la ciudad.

En el año 2005 el Distrito Federal contaba con ocho millones setecientos veinte mil habitantes. Su tasa de crecimiento anual en el primer quinquenio del siglo XXI, la más baja entre las entidades de la República, ascendió a 0.24% anual. Sin embargo, sería engañoso suponer que la estabilidad global se traduce en inmovilismo de la población en la entidad. En este mismo periodo se ha acentuado el fenómeno de expulsión de la población en las delegaciones del norte del Distrito Federal. En el caso de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero el fenómeno parece estar asociado a la declinación de ciertas actividades económicas y al aumento de la inseguridad, mientras que este último factor y las restricciones al crecimiento de la oferta de vivienda parecen haber incidido más en los casos de Iztacalco, Venustiano Carranza, Coyoacán, y Benito Juárez, aunque ello ha empezado a cambiar a raíz del proceso de redensificación de las delegaciones centrales. En cambio, las delegaciones que mantienen ritmos altos de crecimiento aún son las que conservan importantes zonas rurales aunque en proceso de acelerada urbanización, como Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tlalpan.

#### **4.2.1 EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO**

El triunfo electoral del 2000 ofreció al gobierno de la ciudad, la oportunidad de continuar impulsando transformaciones sustantivas y necesarias para establecer las bases que permitieran institucionalizar un gobierno democrático con vocación social.

La tarea implicaba enormes desafíos y retos, como el de conciliar la instrumentación de un modelo de gobierno que fuera congruente con los principios de una política favorable a la redistribución de la riqueza y la promoción de la justicia social con los elementos definitorios del buen gobierno, que se sustentan y apoyan en los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia.

Por ello, desde la formulación del Programa General de Desarrollo 2000–2006, se establecieron los principios, los objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del gobierno de la ciudad. Bajo el lema “primero los pobres”, se planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable.

Con esta visión, la política social se constituyó en el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México, para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales. Estas prioridades se reflejaron en una política de austeridad general que buscó desde el inicio de la administración liberar recursos a favor del desarrollo social. De esta forma, se pudo incrementar a lo largo del periodo 2001 el gasto en desarrollo social en términos reales y en relación con el gasto programable ejercido por el Gobierno del Distrito Federal, como se puede observar en el siguiente cuadro

## Cuadro número 1

### Gasto Social 2001-2006 En El gobierno Del Distrito Federal

(miles de pesos de 2002)

| Concepto                | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Gasto Total GDF         | 70,105,161 | 75,227,562 | 73,706,821 | 72,734,108 | 77,122,852 | 79,502,577 |
| Gasto Programable       | 66,321,272 | 72,618,128 | 68,478,221 | 68,176,049 | 72,356,708 | 72,670,605 |
| Total Gasto Social      | 12,035,293 | 14,863,026 | 14,279,657 | 16,543,600 | 17,364,678 | 17,808,091 |
| % del Gasto Total       | 17%        | 20%        | 19%        | 23%        | 23%        | 22%        |
| % del Gasto Programable | 18%        | 20%        | 21%        | 24%        | 24%        | 25%        |

Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006.

Incluso en 2003, cuando la aprobación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de un techo de endeudamiento sensiblemente menor al originalmente solicitado, obligó a recortar el gasto de tal forma que fue el único año que no se incrementó el gasto social en términos constantes, creció como porcentaje del gasto programable, lo que demuestra el compromiso del Gobierno del Distrito Federal por repartir el ajuste en otros rubros de gasto. Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el gasto social creció casi 50% en términos reales de 2001 a 2005 y pasó de representar 18% del gasto programable a absorber el 25% del mismo.

La evolución del gasto muestra un compromiso del gobierno de la Ciudad con un crecimiento gradual pero sostenido de los recursos destinados a impulsar el desarrollo social, como parte de una estrategia en donde la política social debía contribuir simultáneamente a reforzar la cohesión social y a impulsar la construcción de ciudadanía. Con esta propuesta, donde la política social debía ser el instrumento con el que se impulsaran y articularan los diferentes procesos de integración social, basados en la institucionalización de los derechos sociales y la promoción de la equidad y la inclusión social, se establecieron como objetivos fundamentales de la política social:

- Frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad.
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.
- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Detrás de estas formulaciones iniciales, se buscaba que los ejes de la política de desarrollo social que aplicara el Gobierno del Distrito Federal (GDF) permitieran:

- Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad para generar cohesión e integración social.
- Vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de programas orientados a evitar que continuara el deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario,
- Se reconocieran las necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia, pero sobre todo con justicia, la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social de los habitantes de la capital.

Para lograr una operación coherente, con los objetivos generales de la política social, antes se hizo necesario desplegar un intenso trabajo de diagnóstico que permitiera identificar la magnitud de la pobreza, definir los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicar

las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales.

Resultante principal de este ejercicio de reconocimiento de las condiciones sociales de la población, fue el hecho de que, no obstante la ciudad de México se había reconocido tradicionalmente como un centro de gran crecimiento económico y bienestar social, las condiciones de vida de la población habían sufrido un deterioro permanente; la pobreza apenas había disminuido y la desigualdad y la inequidad social, se habían agudizado afectando de manera generalizada a la gran mayoría la población.

Pero lo que resultaba más preocupante, en esta situación de adversidad social, era que el proceso deterioro había impactado a segmentos muy vulnerables como los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud; a los indígenas, que en su mayoría, unos 500 mil, vivían en situación de pobreza extrema; a las mujeres y los jóvenes , quienes además de sufrir por el desempleo, la informalidad y los precarios ingresos, no tenían acceso a bienes y servicios sociales; a más de 200 mil jóvenes, que no estudiaban ni estaban trabajando; a los niños y niñas que en el total de las zonas urbanas del Distrito Federal sólo 60% de los menores de 5 años presentaba un estado de nutrición considerado normal y, a las personas con discapacidad grave y permanente que sumaban unas 65 000 personas, de las cuales cerca del 70% se encontraban recluidas en sus domicilios.

De aquí que, para hacer frente a esta compleja realidad de los diferentes grupos sociales, resultaba imprescindible la adopción de un conjunto de decisiones y orientaciones estratégicas que pusieran el acento en:

- La promoción universal de los derechos constitucionales de salud, educación, vivienda y alimentación.
- La adopción de enfoques novedosos que promovieran la equidad y la distribución de las oportunidades de mejoramiento social, para corregir y

subsanan, la diversidad de situaciones de los grupos sociales que estaban siendo sidos excluidos del bienestar social

- La integración de un sólido cuerpo conceptual en materia de política social, que facilitara la construcción y diseño de una arquitectura institucional que hiciera posible atender de manera puntual y territorial a las familias y comunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos.

### **4.3 FORMULACIÓN PROGRAMÁTICA Y DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Con esta lógica, se elaboró una serie de programas sociales que se organizaron alrededor del programa insignia del gobierno de la ciudad conocido como el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS), donde se concentraron todo tipo de recursos para dar apoyos a los adultos mayores, las personas con discapacidad, las familias de bajos recursos (consumidoras de leche LICONSA), las niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; desayunos escolares; fomentar las capacidades de producción y organización de los sectores sociales más pobres (créditos a microempresarios y apoyo al empleo); garantizar la ampliación y rehabilitación de viviendas y, rescatar y mejorar unidades habitacionales.

Para avanzar en el cumplimiento de estos programas y garantizar la atención prioritaria de las Unidades Territoriales por niveles de marginación se diseñó una estrategia territorial, que permitió un cuidadoso trabajo de identificación territorial de la pobreza y de las necesidades y demandas de la población (en 1,352 unidades territoriales ubicadas en las 16 Delegaciones) y, que sirvió de punto de partida para hacer frente a los requerimientos más urgentes de los diferentes grupos sociales al tiempo que delimitó las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Este trabajo ha dado como resultado un "Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del Distrito Federal", el cual contiene 1,384 mapas, correspondientes a las 1,352 unidades territoriales y dos por cada una de las 16 Delegaciones; es de destacar que a su vez contienen la estimación del grado de marginación por cada una de las manzanas que componen la unidad territorial. Asimismo, el reverso de cada mapa contiene información censal, de ciento ochocientos variables sociodemográficas y económicas para cada unidad territorial, desagregadas por manzana según su grado de marginación.

De igual forma, pero de manera más puntual, se trabajó en el diseño y consolidación de una amplia gama de iniciativas y programas específicos con el objeto de promover la equidad, el respeto a la diversidad y reducir la exclusión social; combatir la discriminación y fomentar la integración de jóvenes, mujeres, indígenas, niñas y niños y personas con discapacidad.

Se impulsó la participación de los ciudadanos en el desarrollo social; se promovió la recuperación del tejido social con la idea de fortalecer la comunidad escolar y rescatar el entorno urbano para prevenir la violencia social, de género, el maltrato infantil y la desintegración familiar; y, se buscó reducir las adicciones y la descomposición social.

Por su parte, la experiencia en la aplicación de la política social del Distrito Federal demuestra que si bien la identificación territorial de la pobreza constituye un punto de partida necesario para hacer frente a los requerimientos más urgentes de la población, así como para establecer la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia, una estrategia de más largo alcance tiene que trabajar de manera sistemática con familias y comunidades, de tal forma que la política social fortalezca y complemente las estrategias de focalización territorial que se han desarrollado, con las estrategias basadas en los enfoques de equidad y de derechos, donde se puedan identificar las diversas dimensiones del desarrollo social y se haga posible desplegar cursos de acción pública que integren los principios de estas visiones para promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos .<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Un enfoque de esta naturaleza integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo. Las "normas y estándares" están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los "principios" son: de responsabilidad y rendición de cuentas; de universalidad; de no discriminación y equidad; de procesos participativos de toma de decisiones y el de reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos. Fuente: CEPAL - SERIE Políticas sociales N°72.

### **4.3.1 EL PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL DE DESARROLLO SOCIAL**

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) es el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se busca atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.

Para su puesta en marcha, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial trabajó intensamente con las dependencias y organismos responsables de la aplicación del PITDS, la definición de los mecanismos y estrategias que se requerían para iniciar su operación.

En principio se consideró necesario fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer su gratuidad y la garantía de atención a todas las personas que requirieran de ellos, y evitar preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, así como tampoco permitir condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital.

Esto implicó un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Por ello, se emprendieron acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno para evitar duplicidades y gastos innecesarios; se promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales.

Asimismo, se procuró privilegiar el orden y la articulación horizontal de las acciones del gobierno para alcanzar la eficiencia y establecer mecanismos de control permanente.

El Programa se apoya en tres líneas de acción:

- I) los programas sociales,
- II) la planeación territorial.
- III) la participación ciudadana.

Para el primer año de gobierno se incluyeron 13 vertientes programáticas que contienen acciones de alto impacto social y responden a las demandas más urgentes de la población en condiciones de pobreza o en situación de riesgo: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.

Para el año siguiente, el Programa se integró con 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones (Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos, y Prevención al Delito) los cuales continuaron realizándose pero fuera del esquema de programación y seguimiento del Programa, y se incorporó el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa.

El espacio de la planeación son las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.

Durante la Administración 2000 - 2006, el PITDS presentó diversos avances en materia de participación ciudadana ya que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en su UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió su participación en las diferentes acciones que lo integran.

De este modo, el 7 de febrero de 2001 el Lic. Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, bajo las consideraciones de la preferencia que tienen los humildes y pobres para este

gobierno; la necesidad de gobernar con la participación de todas y todos, y que los derechos humanos constituyan un punto de partida esencial.

En el contenido del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social destacan diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas y lo reafirmaron como un sólido instrumento de Gobierno para impulsar el desarrollo social, entre otros:

- El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno.
- La integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las UT de más alta marginación.
- Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza.
- Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible.
- La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana.
- La identificación clara y en campo de los grupos objetivo.
- El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como los sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación.

En el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, la integralidad de sus acciones se ha dado en el ámbito territorial a partir de la conjunción que se logró de los dos principales objetivos de la Política Social del Distrito Federal: universalización de los derechos sociales con especial atención de los grupos vulnerables, y la promoción de la participación ciudadana que es el proceso de apropiación de una serie de decisiones públicas que incentivan el bienestar general de la comunidad.

- Justicia: Ya que es necesaria la intervención gubernamental para impedir el deterioro de las condiciones de vida de la población y reducir el rezago en la atención de las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza.

- **Articulación:** Coordinación entre las dependencias participantes según su área de competencia y respeto a la participación ciudadana, ya que es el eje fundamental para llevar a cabo la estrategia.
- **Integralidad:** Complementariedad para lograr eficiencia en las acciones de Gobierno, y evitar con ello el desperdicio de recursos, atendiendo con orden y eficacia a las demandas ciudadanas.
- **Permanencia:** Continuidad que permita consolidar las acciones de Gobierno en el mediano plazo.
- **Corresponsabilidad:** Inclusión social con la cual se da sentido a una gestión pública socialmente comprometida, dando cauce a todas las opiniones, con la que se reconozcan las desigualdades, se promueva un desarrollo equitativo y fortalezca la solidaridad social.
- **Eficiencia:** Jerarquización donde se priorizan y ordenan las acciones de Gobierno hacia los más pobres y marginados.
- **Planeación Democrática:** Participación y corresponsabilidad ciudadana genuina, reconociendo, expresando y ordenando sus demandas, que se habrán de ejecutar y evaluar en su ámbito territorial.
- **Sustentabilidad:** Responsabilidad en las acciones de Gobierno, para que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el disfrute de los recursos naturales de su entorno.
- **Intransferibilidad:** Obedece al principio de compromiso institucional de dar suficiencia presupuestal a las acciones prioritarias y cumplirlas en un marco programático integral.

La territorialización del presupuesto y la oportuna difusión de su contenido, y alcances, representa un hecho inédito en la ciudad y en el país en materia de planeación democrática y de socialización informativa, que sirvió de parteaguas al reiterado compromiso de la rendición de cuentas.

El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social se aplicó preferentemente en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación, considerando que en ella se encuentra el grueso de la pobreza y los rezagos y, por tanto, De lo anterior se deduce que el compromiso con la justicia social es el principio rector de la acción de gobierno, mientras que el Programa Integrado Territorial Desarrollo Social es el instrumento democrático para hacerlo viable.

**Cuadro número 2**  
**SUBPROGRAMAS INTEGRADOS TERRITORIALES**

| <b>SUBPROGRAMA</b>              | <b>OBJETIVO</b>   | <b>ESTRATEGIA</b>   |
|---------------------------------|---|---|
| <b>Prevención al Delito</b>     | Objetivo. Implementar medidas de vigilancia preventiva con la colaboración y el apoyo de la ciudadanía.   | Estrategia. Auspiciar la participación activa de los ciudadanos destinando recursos a las 1,352 UT de la ciudad, para que sean los vecinos quienes definan sus prioridades para el uso de esos recursos y contribuyan con sus opiniones e información al logro de los fines propuestos. Estos fondos serán operados por los gobiernos delegacionales, con las directrices definidas en las asambleas vecinales. |
| <b>Apoyos a Adultos Mayores</b> | Objetivo. Reducir el rezago y atender a la población vulnerable en situación de pobreza para mejorar sus condiciones de vida, especialmente a los adultos mayores de 70 años. | Estrategia. Consiste en entregar apoyo alimentario y medicamentos gratuitos en centros de salud del Gobierno del Distrito Federal a los adultos mayores de 70 años que habitan en el Distrito Federal   |
|                                 |   |   |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p align="center"><b>Apoyos a Personas con Discapacidad</b></p>                                | <p>Objetivo. Reducir el rezago en la atención a este grupo de población vulnerable que ha permanecido relegada por su condición, para incorporarlos a la vida social y productiva de la ciudad.</p>   | <p>Estrategia. Proporcionar apoyos a personas con discapacidad, dar prioridad a mujeres, niños y a los que se encuentren en condiciones de abandono y pobreza; contarán con transporte gratuito en el metro, trolebús y tren ligero.</p>  |
| <p align="center"><b>Apoyos a Niñas y Niños en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad</b></p> | <p>Objetivo. Otorgar apoyos a madres solteras para coadyuvar en el ingreso, preservar la integración familiar y fomentar la participación de la mujer en la sociedad, propiciando un desarrollo adecuado de sus hijos.</p>  | <p>Estrategia. Dar prioridad a las madres solteras que viven en condiciones de extrema pobreza o de abandono.</p>   |
| <p align="center"><b>Ampliación y Rehabilitación de Vivienda</b></p>                           | <p>Objetivo. Abatir el rezago de la vivienda existente y el hacinamiento en que vive la población de escasos ingresos e impulsar el ordenamiento territorial para contribuir al desarrollo sustentable de la ciudad, y de esta manera optimizar el uso del suelo e impidiendo el crecimiento de la mancha urbana.</p> | <p>Estrategia. Ampliar las acciones de vivienda en lotes unifamiliares, otorgar créditos para la construcción, ampliación y rehabilitación en zonas de alta marginación, y de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.</p>  |
| <p align="center"><b>Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social</b></p>              | <p>Objetivo. Mantener en un estado limpio y decoroso las unidades habitacionales que se encuentran en alto grado de deterioro a fin de favorecer, una vivienda digna, habitable y segura, con la participación de los condóminos.</p>   | <p>Estrategia. Se han identificado en una primera etapa, 443 unidades habitacionales con más de 150 viviendas de interés social y popular que requieren apoyos para su mantenimiento, mismos que se asignarán de manera proporcional al número de viviendas existentes en cada unidad. La población que habita en estas unidades rebasa el millón y medio de habitantes que</p> |

|                                    |   |   |
|------------------------------------|---|---|
|                                    |   | representa casi el 20 por ciento de la población del Distrito Federal.  |
| <b>Estancias Infantiles</b>        | Objetivo. Facilitar la incorporación temprana de los niños de madres trabajadoras a instalaciones educativas y recreativas, con servicios adecuados de atención y cuidado, para favorecer su socialización y la integración familiar y comunitaria.                                       | Estrategia. Crear las condiciones básicas que permitan un desarrollo integral de los infantes y preescolares en centros estratégicamente ubicados, con horarios adecuados y atención apropiada.   |
| <b>Crédito a Microempresarios</b>  | Objetivo. Impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa mediante instrumentos de fomento que faciliten el otorgamiento de créditos y la asesoría técnica adecuada, para ofrecer a la población de menos recursos, productos y servicios que mejoren su poder adquisitivo. | Estrategia. Impulsar de manera especial a las micro, pequeñas y medianas empresas para propiciar procesos de crecimiento económico que se traduzcan en más y mejores puestos de trabajo, y en mayores ingresos en beneficio de la población en condición de pobreza extrema y con proyectos que generen menores impactos ambientales. |
| <b>Desayunos escolares</b>         | Objetivo. Garantizar un programa de desayunos escolares para los niños en edad preescolar y primaria, para mejorar su calidad y valor nutricional, y con ello asegurar su aprovechamiento y su permanencia en la escuela.   | Estrategia. Se seguirán otorgando desayunos escolares a todos aquellos niños de las escuelas públicas de las colonias populares de la ciudad.   |
| <b>Apoyo a la Producción Rural</b> | Objetivo. Promover proyectos productivos sustentables y rentables enfocados a la generación de empleo e ingreso de la población más pobre y a la conservación de los recursos naturales.  | Estrategia. Se fomentarán mecanismos viables de financiamiento, disponibilidad de insumos, asistencia técnica y garantía de mercado; se promoverá la articulación territorial de los instrumentos de fomento productivo con los de conservación y   |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | restauración, para lograr procesos efectivos de reconversión productiva y conservación.   |
| <b>Construcción y Mantenimiento de Escuelas</b> | Objetivo. Ampliar el programa de construcción, ampliación y mantenimiento de los edificios escolares, dotándolos al mismo tiempo, de más y mejor equipo educativo, a fin de favorecer la educación para todos en un ambiente digno. | Estrategia. Se establecerán programas compensatorios en zonas de bajo desarrollo, garantizará siempre el derecho de la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos; asimismo, mejorarán las condiciones de trabajo en los espacios educativos, así como el equipamiento del que actualmente disponen. |
| <b>Apoyo a Mercados Públicos</b>                | Objetivo. Mejorar la infraestructura de distribución de productos de consumo popular en zonas de alta marginación.  | Estrategia. Canalizar recursos económicos para mantenimiento de los mercados públicos de colonias populares de alta y muy alta marginación.   |
| <b>Becas para Trabajadores Desempleados</b>     | Objetivo. Proporcionar becas de capacitación para desempleados y subempleados para actualizar o reconvertir sus conocimientos y habilidades.  | Estrategia. Se otorgarán apoyos temporales a la población para facilitar su acceso al empleo, con énfasis en la atención de personas de escasos recursos con mayores dificultades para incorporarse al aparato productivo.  |

Fuente: Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, Gobierno del distrito Federal, secretaria de Desarrollo social, 2000-2006

#### **4.4 ASPECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Al inicio de la administración 2000 - 2006, el marco jurídico vigente para promover y encauzar la participación ciudadana en las acciones del Gobierno de la Ciudad estaba acotado y no se contaba con instrumentos efectivos que posibilitaran la articulación de una nueva cultura ciudadana de democracia.

Ante esta situación, y con el propósito de facilitar la participación de la gente en la aplicación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, como estrategia de distribución democrática y de rendición de cuentas, en diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad. El propósito no era controlar la participación y su desarrollo, sino promover el interés ciudadano en las acciones públicas.

Estas acciones de promoción a la participación se dieron inicialmente en 970 Unidades Territoriales que presentaban los mayores niveles de rezago social. De esta manera, en los primeros dos años, los vecinos que participaron adquirieron confianza en las acciones realizadas por el gobierno, ya que a través de asambleas vecinales se difundía el alcance que tendría el PITDS en cada unidad territorial, lo que permitía que además evaluarán el cumplimiento de los compromisos que cada año realizaba el Gobierno con ellos.

En el 2003, después de un análisis crítico sobre la evolución de la participación ciudadana a partir de aplicar la política social de manera territorializada, se llegó a la conclusión de que la sola aplicación de las vertientes del PITDS no era suficiente para impulsar la democratización de las acciones de Gobierno en la ciudad.

Por lo anterior, para 2004 se estableció el Programa de Acciones Comunitarias hoy Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), con el cual se fortaleció el proceso de participación vecinal al establecer acciones conjuntas con la gente para la obtención de mayores beneficios sociales.

Para garantizar el éxito de las nuevas acciones emprendidas fue necesario reducir de 970 a 850 las UT atendidas, a partir de considerar, además de su grado de marginación social, el número de habitantes con que contaban y nivel organizativo que presentaban los ciudadanos.

Ese mismo año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, después de un largo proceso de consulta y análisis de propuestas, aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual sienta las bases para la realización de Asambleas Ciudadanas, posibilita la autonomía de la representación ciudadana y la creación de instrumentos de acción ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana. Desafortunadamente y por diferencias entre los legisladores, la nueva norma presenta una limitante que impide la realización de Asambleas electivas de los Comités Ciudadanos en cada Unidades Territoriales.

En 2005, el desarrollo organizativo desigual en las unidades territoriales, llevó nuevamente a una revisión de los resultados de esta estrategia conjunta entre el PITDS y el PPDC, para conocer el grado de apropiación de los programas y la evolución del proceso de participación ciudadana, por lo que con el fin de agotar el impulso de participación ciudadana y convertirlo en un esfuerzo deliberativo de la gente, el trabajo se ha concentrado a la fecha, en 495 Unidades Territoriales.

Si bien se ha realizado el esfuerzo de promoción de la participación ciudadana, la articulación de una cultura democrática que tenga presente la necesidad de dicha participación de manera transversal en las acciones de gobierno, sigue siendo una necesidad irrenunciable.

**Cuadro número 3**  
**Cobertura por año y periodo**  
**Concentrado delegacional de asambleas ciudadanas**

| DELEGACION              | 2001  |                                     | 2002  |                                     | 2003  |                                     | 2004  |                                     | 2005  |                                     | 2006  |                                     | TOTAL GENERAL   |                                     |              |                  |            |
|-------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|--------------|------------------|------------|
|                         | ASAM-<br>BLEAS<br>REALIZA<br>DAS POR<br>UNIDAD<br>TERRESTRE | PROME-<br>DIO DE<br>ASIS-<br>TENCIA |              |                  |            |
| Alvaro Obregón          | 335   | 30,048                              | 90  | 31,142                              | 123   | 13,888                              | 107   | 17,658                              | 124   | 13,952                              | 113   | 55                                  | 6,043   | 110                                 | 1,063        | 112,741          | 106        |
| Azcapotzalco            | 164   | 15,086                              | 92  | 19,291                              | 110   | 8,107                               | 147   | 10,862                              | 59  | 7,154                               | 122   | 26                                  | 3,122   | 112                                 | 549          | 63,664           | 116        |
| Benito Juárez           | 60  | 3,233                               | 49  | 4,725                               | 58  | 1,078                               | 51  | 1,607                               | 22  | 2,056                               | 95  | 11                                  | 820   | 75                                  | 226          | 13,507           | 60         |
| Coyoacán                | 160   | 20,333                              | 113   | 17,456                              | 103   | 7,522                               | 128   | 8,523                               | 69  | 7,540                               | 109   | 35                                  | 3,094   | 86                                  | 594          | 64,549           | 109        |
| Cuajimalpa              | 62  | 9,208                               | 149   | 9,654                               | 149   | 3,571                               | 117   | 4,635                               | 38  | 2,851                               | 75  | 19                                  | 1,444   | 76                                  | 267          | 31,763           | 119        |
| Cuauhtémoc              | 115   | 11,361                              | 99  | 16,468                              | 194   | 8,557                               | 124   | 22,202                              | 46  | 9,990                               | 207   | 23                                  | 2,527   | 114                                 | 382          | 69,185           | 181        |
| Gustavo A. Madero       | 476   | 53,434                              | 112   | 52,059                              | 159   | 23,872                              | 181   | 29,703                              | 156   | 24,956                              | 160   | 83                                  | 8,811   | 137                                 | 1,319        | 192,875          | 146        |
| Iztacalco               | 157   | 11,853                              | 76  | 12,719                              | 119   | 7,131                               | 297   | 8,331                               | 26  | 5,466                               | 211   | 13                                  | 3,332   | 256                                 | 359          | 48,862           | 136        |
| Iztapalapa              | 516   | 83,883                              | 163   | 65,545                              | 189   | 25,989                              | 146   | 36,054                              | 223   | 31,910                              | 143   | 109                                 | 15,368  | 141                                 | 1,658        | 258,759          | 163        |
| Miguel Alemán Contreras | 107   | 9,150                               | 86  | 7,180                               | 104   | 3,150                               | 117   | 3,896                               | 38  | 3,978                               | 103   | 19                                  | 1,502   | 84                                  | 297          | 28,505           | 97         |
| Miguel Hidalgo          | 93  | 7,316                               | 79  | 7,596                               | 73  | 1,466                               | 70  | 3,233                               | 56  | 2,969                               | 53  | 18                                  | 1,161   | 65                                  | 342          | 23,803           | 70         |
| Milpa Alta              | 36  | 5,104                               | 142   | 3,336                               | 145   | 5,178                               | 216   | 4,744                               | 23  | 4,197                               | 182   | 11                                  | 1,672   | 152                                 | 141          | 24,233           | 172        |
| Tlalxocan               | 111   | 13,754                              | 124   | 15,754                              | 213   | 6,448                               | 190   | 5,156                               | 22  | 3,423                               | 156   | 14                                  | 1,810   | 136                                 | 290          | 46,456           | 180        |
| Tlalpan                 | 411   | 27,186                              | 86  | 28,963                              | 143   | 11,548                              | 112   | 16,481                              | 93  | 9,361                               | 101   | 43                                  | 4,145   | 96                                  | 1,000        | 97,704           | 87         |
| Venustiano Carranza     | 117   | 15,574                              | 133   | 15,117                              | 137   | 6,574                               | 131   | 8,875                               | 49  | 6,743                               | 138   | 15                                  | 1,616   | 108                                 | 403          | 54,689           | 135        |
| Xochimilco              | 268   | 18,228                              | 88  | 18,551                              | 131   | 12,187                              | 150   | 13,983                              | 52  | 7,787                               | 150   | 22                                  | 2,596   | 109                                 | 582          | 73,146           | 126        |
| <b>total general</b>    | <b>3,154</b>  | <b>334,793</b>                      | <b>106</b>  | <b>328,650</b>                      | <b>139</b>  | <b>145,086</b>                      | <b>142</b>  | <b>195,861</b>                      | <b>1,098</b>  | <b>144,335</b>                      | <b>131</b>  | <b>498</b>                          | <b>88,969</b>   | <b>118</b>                          | <b>9,405</b> | <b>1,204,914</b> | <b>128</b> |

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal

#### **4.4.1 TERRITORIALIZACIÓN DEL PITDS**

Para garantizar la adecuada ejecución del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), el cumplimiento de sus objetivos y la promoción de la participación ciudadana, se requería de un instrumento de planeación que, además de precisar la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, diera cuenta de las condiciones de rezago y marginación social que presentaban sus habitantes, al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos para el adecuado funcionamiento familiar en el ámbito ciudadano.

Ante este escenario, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Copladet), adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, se dispuso a diseñar una metodología precisa para determinar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la ciudad; determinó el procedimiento a seguir para la integración y territorialización del presupuesto de las distintas vertientes participantes; promovió la participación vecinal en la aplicación de los recursos públicos, y priorizó aquellas Unidades Territoriales (UT) con mayores niveles de marginación.

Desde un principio, se decidió que la unidad de planeación y de ejecución del PITDS fuera la UT, misma que estableció la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 28 de diciembre de 1998, en la cual se crearon los Comités Vecinales que son los órganos de representación ciudadana encargados de relacionar a los habitantes del entorno en que fueron electos, con el Gobierno Delegacional.

#### **4.4.2 LA INTEGRALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DEL PITDS**

En el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, la integralidad de sus acciones se ha dado en el ámbito territorial a partir de la conjunción que se logró de los dos principales objetivos de la Política Social del Distrito Federal: universalización de los derechos sociales con especial atención de los grupos vulnerables, y la promoción de la

participación ciudadana que es el proceso de apropiación de una serie de decisiones públicas que incentivan el bienestar general de la comunidad.

De esta forma, la integralidad del PITDS se da a partir del trabajo ordenado y coordinado de las distintas dependencias que operan las vertientes que lo conforman, por la complementariedad de sus acciones, lo que incrementa los beneficios recibidos por cada UT, particularmente de aquellas con mayor marginación.

En materia de participación ciudadana, el PITDS ha presentado diversos avances a que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en las UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió la participación en las acciones que lo integran.

Estas acciones de promoción a la participación se dieron inicialmente en UT que presentaban los mayores niveles de rezago social. Así los vecinos que participaron adquirieron confianza en las acciones realizadas por el gobierno, ya que en asambleas vecinales se difundía el alcance que tendría el PITDS en cada UT, y esto permitía que evaluarán el cumplimiento de los compromisos que cada año el Gobierno realizaba con ellos.

#### **4.4.3 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL PITDS**

A lo largo de estos seis años, a través de la ejecución del Programa Integrado Territorial, el Gobierno de la Ciudad ha conformado su compromiso con aquellos sectores de la población considerados más vulnerables y, a la vez, al priorizar la aplicación de recursos en aquellas UT que presentan mayor marginación se ha dado cumplimiento al objetivo de revertir la desigualdad, la inequidad y la exclusión social que aún hoy enfrentan.

Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ha ejercido 31 mil millones de pesos entre las distintas vertientes que lo han conformado. En términos económicos la vertiente más importante ha sido la de Apoyo a Adultos Mayores que en el periodo absorbió 43.6% de los recursos (13.5 miles de millones de pesos), seguida de la de Vivienda (integrada por dos subprogramas: Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto) con 31.9% (9.8

miles de millones de pesos); caso contrario ocurre con las de Apoyo al Empleo que sólo canalizó 1.4% del total, Rescate a Unidades Habitacionales 1.7%, y Apoyos a la Producción Rural 1.9%

El gasto ejercido por el PITDS en el mismo lapso de tiempo y por delegación, arroja resultados interesantes. Las dos delegaciones que mayor porcentaje del gasto ejercieron fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que en conjunto sumaron 36.1 por ciento, casi la tercera parte del total. Las delegaciones que menores recursos canalizaron fueron Cuajimalpa (1.8%), Milpa Alta (2.2%), Magdalena Contreras (2.9%) y Miguel Hidalgo (2.9%). El resto de las delegaciones varió entre 3.0 y 7.4 por ciento.

Para señalar como las acciones del PITDS se orientaron principalmente a las UT con mayor marginación, señalemos que del total recursos ejercidos por el Programa, el 29.3% correspondió al grado de marginación Muy Alto, el 23.4 al grado Alto, y el 25.4 al Medio, lo que implica que el 78% de los recursos se aplicaron en UT prioritarias. Por su parte, en el grado Bajo se aplicó el 10.4% y en el Muy Bajo el 11.4% restante.

Si bien las anteriores cifras nos ayudan a comprender como fue la distribución de los recursos por vertiente programática, por delegación o según el grado de marginación de las Unidades Territoriales, el análisis de la distribución que presenta el gasto ejercido per cápita por delegaciones y grado de marginación nos ayuda a dimensionar el esfuerzo, en términos presupuestarios, que implicó la ejecución del PITDS en estos seis años, y además nos muestra como si se dio prioridad en la atención de la población con mayores necesidades o carencias

En estos seis años de aplicación del Programa se han destinado en promedio 3 mil 043 pesos por cada habitante del Distrito Federal, esto es, 500 pesos por persona cada año. Clasificados por su grado de marginación, los habitantes de Unidad Territorial con grado Muy Bajo han recibido en promedio 2 mil 146 pesos, aquellos de grado Bajo 2 mil 802, los residentes en UT de grado Medio 3 mil 076 pesos cantidad aproximada al promedio de la Ciudad, mientras que los de grado Alto recibieron 3 mil 206 pesos y finalmente los de Muy Alto grado de marginación 3 mil 538 por persona.

Bajo esta misma perspectiva, la delegación que presenta los mayores niveles de marginación es Milpa Alta y debido a ello tiene la más alta asignación per cápita.

**Cuadro número 4**

| <b>DELEGACION</b>   | <b>ASIGNACION PERCAPITA</b> |
|---------------------|-----------------------------|
| Milpa Alta          | 6 mil 350                   |
| Xochimilco          | 3 mil 613                   |
| Tláhuac             | 3 mil 475                   |
| Iztacalco           | 3 mil 463                   |
| Gustavo A. Madero   | 3 mil 405                   |
| Magdalena Contreras | 3 mil 382                   |

**Fuente: Coordinación de Planeación Territorial (COPLADET) De 2001 a 2005 Cuanta Publica del Gobierno del Distrito Federal**

Por su parte, las delegaciones con los más bajos niveles de marginación que son Miguel Hidalgo con 2 mil 177 y Benito Juárez con 2 mil 244 pesos por persona, en cada caso.

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) se constituyó en el principal instrumento de la Política Social del Distrito Federal e implicó un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Su ejecución requirió emprender acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno; promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales. Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ha ejercido 31 mil millones de pesos, lo que implica que se han destinado en promedio 3 mil 043 pesos por cada habitante.

El análisis de la marginación ha permitido considerar a todos aquellos sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago o vulnerabilidad, valorar las desigualdades sociales en su dimensión territorial, diferenciar su intensidad y de esta forma ofrece un diagnóstico sobre la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población capitalina.

En materia de participación ciudadana, si bien se lograron algunos avances en su promoción, la articulación de una cultura democrática que tenga presente la necesidad de dicha participación de manera transversal en las acciones de gobierno, es aún una necesidad ineludible.

La apuesta en el mediano y largo plazos es que en la medida que avance la organización ciudadana, se logre que el PITDS se decida desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada Unidad Territorial.

#### **4.5 LA REFORMA JURÍDICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

Sin lugar a dudas, la transformación y el fortalecimiento de la normatividad para el desarrollo social, ha sido uno de los resultados más relevantes de la gestión del Gobierno del Distrito Federal en la materia, sobre todo por las características y el alcance de los principios y orientaciones que sustentan a dicha normatividad, y porque con ello se definen las bases para la institucionalización de muchos aspectos de la política social vigente.

Evidentemente, con anterioridad a que se diera el cambio democrático en el Distrito Federal, se habían emitido diversos ordenamientos jurídicos que regulaban aspectos hoy considerados como parte de la política social, tales como deporte, personas con discapacidad, atención y prevención de la violencia familiar, entre otros.

Sin embargo, sus alcances y aplicación tienen los sesgos e inconsistencias que caracterizan a la política social de ese mismo periodo y que han quedado señaladas con anterioridad. El cambio, la transformación hacia lo que actualmente es el marco jurídico para el desarrollo social del Distrito Federal, se inicia a partir de 1997, año en donde por primera vez se elige

democráticamente al Jefe del Gobierno y a otros representantes de los habitantes del Distrito Federal. En efecto, en el Año 2000 se expiden diversos ordenamientos que tienden a fortalecer la política social tales como, las Leyes de Desarrollo Social, Asistencia e Integración Social, Derechos de las Niñas y los Niños, Derechos de las Personas Adultas Mayores, Educación, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, y de las y los Jóvenes.

En los años siguientes se expedirán otros ordenamientos para regular diversos aspectos del desarrollo social, tales como la Ley del Instituto de las Mujeres (2002) y las relativas a los derechos a la pensión alimentaria de los adultos mayores de setenta años (2003); a útiles escolares para alumnos residentes en el Distrito Federal inscritos en escuelas públicas en niveles de preescolar, primaria y secundaria (2004); a contar con una beca para jóvenes residentes en el Distrito Federal que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal ((2004); al acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos (2006), así como las Leyes de Participación Ciudadana (2004) y para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal(2006), entre otras. Asimismo, entre el año 2000 y el 2006, se han modificado muchos de los ordenamientos señalados con anterioridad para conformar el marco jurídico e institucional para el desarrollo social del Distrito Federal.

#### **4.5.1 LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

A pesar de que la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (en adelante LDS) no se expide como una “ley marco”, ya que en nuestro sistema jurídico no existen ese tipo de ordenamientos, y de que no cuenta con la armonización necesaria con otras leyes y disposiciones reglamentarias en materia de desarrollo social, debe considerarse a dicho ordenamiento como el referente fundamental del marco jurídico en la materia, en virtud de que en él se incluyen los objetivos y principios básicos de la política y gestión para el desarrollo social, los cuales tienen un carácter general, aplicable a todos los aspectos que involucra el desarrollo social,

En efecto, en el artículo 1 de la LDS se incluyen dentro de sus objetivos: el cumplimiento, a través del Gobierno del Distrito Federal, de la responsabilidad social del Estado para que los habitantes de la propia entidad federativa puedan gozar plenamente de sus derechos sociales universales (principalmente alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura social), así como garantizar su exigibilidad; disminuir la desigualdad social; integrar las políticas y programas contra la pobreza; fomentar y propiciar la participación social en la formulación, desarrollo y evaluación de la política social; fomentar la equidad de género y la superación de todas las formas de discriminación, violencia y abuso de las relaciones entre las personas, entre otras cuestiones.

Como se puede observar, la LDS se refiere a todos o por lo menos la mayoría de los aspectos que involucra el desarrollo social. Más aún, la propia Ley establece la definición de política de desarrollo social, en los siguientes términos: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.

Asimismo como se mencionó, la propia LDS establece los principios fundamentales en la materia, dentro de los que destacan los siguientes: Universalidad y Exigibilidad de los derechos sociales. Indudablemente el primero de los principios señalados, constituye uno de los soportes básicos de la política en la materia. De acuerdo con la Ley, la política de desarrollo social debe dirigirse a todos los habitantes del Distrito Federal, e implica garantizarles el acceso y la posibilidad de ejercer sus derechos sociales fundamentales (salud, alimentación, educación, empleo, vivienda y deporte, entre otros); así como al uso y disfrute de los bienes urbanos y a mejorar permanentemente su calidad de vida. Como se ha señalado con anterioridad, este criterio se opone al seguido en otros ámbitos,

principalmente el federal, en donde la política social se basa en la focalización, que limita el alcance de las acciones y programas en materia de desarrollo social.

En complemento al principio de universalidad, la LDS establece el derecho de los habitantes del Distrito Federal a exigir progresivamente sus derechos sociales, “en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente, de conformidad con las disposiciones jurídicas que correspondan”.<sup>56</sup> Un aspecto importante a considerar en relación con los principios que nos ocupan, es que con la expedición de la LDS se institucionalizan los instrumentos para garantizar el reconocimiento y exigibilidad de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal (programas de desarrollo social, lineamientos y mecanismos de operación, consejos de desarrollo social, sistema de información del desarrollo social).

Integralidad y Territorialidad de la política social.- Estos principios previstos en la LDS permiten, por un lado, la articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales, y por otro, que esas políticas y programas se lleven a cabo con un enfoque socio espacial en donde en el ámbito territorial en que confluyen se articulan y complementan, y en donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano.

En estos principios, en parte, la LDS recoge y armoniza sus disposiciones con las de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Efectivamente, en este último ordenamiento, el desarrollo social y el ordenamiento territorial juegan un papel relevante en la planeación del desarrollo; de acuerdo con su artículo 3, La planeación del desarrollo tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo. Con base en lo anterior, la LDS fortalece la integralidad de la política social a través del contenido de los distintos programas sociales que se formulen y expidan. Adicionalmente, y con el propósito de coordinar las acciones de las diferentes dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la administración

---

<sup>56</sup> Ley de Desarrollo Social para el distrito Federal artículo 4 párrafo IX

pública del Distrito Federal, en la formulación, ejecución y evaluación de la política social, la LDS prevé la creación de una Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Participación Social y Transparencia. Otro de los principios importantes previstos en la LDS es el reconocimiento del derecho y responsabilidad que tiene la sociedad civil a participar en la formulación, ejecución y evaluación de los distintos programas de desarrollo social que prevé la legislación vigente en el Distrito Federal. La propia Ley establece diversos mecanismos para que se lleve a cabo esa participación, como son los consejos de desarrollo social, la creación de fondos de desarrollo social, los programas de coinversión, la evaluación de la política social y la denuncia ciudadana. Además, en materia de transparencia, se establece que la información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social.<sup>57</sup> será pública, con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales.

A la ciudad de México, se le sujetó desde 1928 hasta 1997 a un régimen político, en el que se sustrajeron los derechos políticos de sus habitantes, haciendo que dependieran de la decisión del Ejecutivo Federal en materia administrativa y política. Se le convirtió en una entidad de excepción en materia de derechos políticos, limitando la ciudadanía de sus habitantes.

En 1988, se constituyó la Asamblea de Representantes mediante un proceso electivo, órgano limitado que permitió la creación de un espacio de interlocución de actores políticos legitimados por el voto ciudadano. En 1995 se eligieron representantes territoriales (los consejeros ciudadanos) a los que se facultó para opinar e intervenir en los programas de los gobiernos delegacionales. En 1997, sobre la base de una reforma constitucional se dio la elección de la autoridad local, denominado Jefe de Gobierno, y se otorgaron facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con base en esas nuevas atribuciones este órgano determinó reformar la legislación de la participación ciudadana, y en 1998 emitió una ley con instrumentos para la participación y órganos de representación vecinal.

---

<sup>57</sup> En diversos ordenamientos jurídicos se incluyen consejos asesores o consultivos, como instrumentos para promover y propiciar la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de diversos aspectos o programas sociales.

Este breve recuento histórico muestra que es fundamental el desarrollo de diversas formas de participación ciudadana, para la intervención de los habitantes "en la vida social, sea para realizar acciones de beneficio comunitario, para defender sus intereses y puntos de vista e influir, orientar y/o modificar la toma de decisiones de los órganos de gobierno, o supervisar, ejercer un control moral de los recursos públicos".<sup>58</sup>

Este proceso de construcción de nuevas formas de participación ciudadana, es fundamental para el desarrollo de la vida democrática de la capital y de nuestro país, ya que comprendiendo el proceso de transición que vive México, se podrá continuar en la disolución del régimen autoritario si se desarrollan nuevos mecanismos y formas de participación de los ciudadanos en la política. Esto significa propiciar la intervención de los ciudadanos en "la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política", de acuerdo con Weber, esto es "en nuestros tiempos: el Estado".<sup>59</sup>

Sobre todo si comprendemos que la cultura política del presidencialismo, imperante en México, nulifico la importancia de la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones publicas, al hacer depender del ejecutivo federal la acción política y las decisiones administrativas en la ciudad y el país, y no en las expectativas y capacidad de maniobra de los ciudadanos ante el poder.<sup>60</sup>

En este sentido, la construcción de instancias para la participación de los ciudadanos en relación a los asuntos públicos del entorno de su sitio de residencia, pareció ser una medida muy importante para ir construyendo la cultura de la participación, sin embargo, la estructura de participación que mediante la legislación se propuso en 1998, no tuvo una amplia recepción por parte de los habitantes; la integración de los órganos de representación vecinal en 1352 áreas, en las que se dividió el territorio del Distrito Federal, tal como lo vimos en el área de estudio, recibió una muy reducida votación y no se convirtieron en instrumentos aceptados y utilizados por los habitantes para intervenir en los asuntos públicos.

---

<sup>58</sup> Zazueta Villegas, Ricardo, *Participacion ciudadana*, Mexico, Editorial POrrUa, 2003, pagina 4.

<sup>59</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, Mexico, Premia editora, 1988, pagina 7.

<sup>60</sup> Espinosa, Mario, *ibidem*; y Rodríguez Trejo, Julia, "Los comites vecinales como organismos disfuncionales en el Distrito Federal", tesis de licenciatura en Ciencia política y administracion publica, FCPyS, 2003, p. 58.

## CONCLUSIONES

La referencia a la democracia de la sociedad actual, implica el perfeccionamiento experimentado por el Estado de ahí que un gran número de regimenes en la actualidad puedan ser catalogados como “democráticos”.

Los derechos inviolables de las personas postulados por el liberalismo, se han conjuntado de manera indisoluble con el democrático, por lo que la salvaguarda de esos derechos es la base de la que parte el buen funcionamiento de las reglas del juego democrático.

Asimismo, la ejecución de la democracia permite el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, de los cuales parte el Estado democrático

La inserción y el creciente uso de los mecanismos de democracia directa a nivel mundial es un fenómeno que ha estado relacionado con los problemas de representación y el malestar con la política, particularmente en América Latina.

El desempeño de los gobiernos locales visto desde un enfoque multidimensional esta orientado a alcanzar la gobernabilidad local. En la medida en que los gobiernos no sean eficientes administrativamente, políticamente con capacidad para gobernar en un clima de fragmentación entre actores públicos, privados y sociales y tener la habilidad para generar consenso y promover valores públicos que elijan ciudadanos corresponsables ante las decisiones publicas, disminuirán la legitimidad y credibilidad social de las administraciones publicas con quienes los ciudadanos están en permanente contacto.

En este proceso de construcción de la gobernabilidad local a través de la participación ciudadana concebimos un modelo de los mecanismos directos e indirectos de la gobernabilidad con incidencia directa en el desempeño de los gobiernos locales que permita vislumbrar que tipo de participación es propicia para la promoción de lo que he denominado un gobierno local democrático y participativo

La construcción de la gobernabilidad local se puede realizar con mayor éxito cuando existe una visión multidimensional del desempeño, cuando el gobierno tiene la capacidad para hacer que el interés común prevalezca y se tenga una visión integral del desarrollo local.

La democracia local funciona cuando existe apertura del sistema político, cuando se integra el conjunto de los intereses de los actores políticos, económicos y sociales, cuando el Líder político estimula la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones y circunstancias

para el conjunto de los actores y cuando la participación de la ciudadanía es responsable en sus demandas, autónoma en la crítica de su gobierno y comprometida de sus deberes cívicos.

En la construcción del gobierno el involucramiento de los actores públicos, privados y la ciudadanía debe darse sobre la base de los compromisos mutuos y aceptar que aunque se establezcan en situaciones coyunturales deberá prevalecer un marco mínimo para gobernar en contextos de alta complejidad.

El reto de los gobiernos locales no solo será el aprender a gobernar sino el gobernar en la pluralidad y complejidad, en la búsqueda constante por construir la gobernabilidad y la participación ciudadana

A partir del sexenio anterior 2000-2006, el gobierno mexicano ha dado pasos importantes orientados a promover la participación ciudadana, así como la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, el presupuesto es uno de los elementos que aun se encuentran atrasados en estas materias, pues la ciudadanía mexicana se encuentra alejada de las decisiones con respecto al destino de los recursos; tiene un alto grado de desconfianza en el gobierno acerca del ejercicio presupuestal, el gobierno no le brinda de forma clara, entendible y oportuna la información al respecto, y son insuficientes los indicadores de evaluación del impacto adecuado del gasto, es decir, el sistema de rendición de cuentas no es suficiente para prevenir la corrupción.

Debido a esta situación, el objetivo de esta investigación fue demostrar la importancia de la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, específicamente la relevancia de tomar en cuenta la opinión ciudadana en la elaboración de la agenda presupuestal y de crear mecanismos de participación directa que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de expresar sus prioridades en la asignación del gasto como elementos substanciales para fortalecer la transparencia, la legitimidad gubernamental y para la recuperación de la confianza ciudadana en el gobierno.

Es inminente la necesidad de que el ciudadano se involucre en las tareas del gobierno, por lo que se deben aumentar y fomentar las instancias de participación.

Dentro de las herramientas más importantes para recobrar la confianza ciudadana, la legitimidad gubernamental, mejorar la gestión pública y para democratizar la tarea de gobernar, se encuentra la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas no es una concesión sino una obligación del gobierno y un derecho de los ciudadanos que implica entre otros aspectos:

La obligación de los funcionarios y políticos de informar sobre sus derechos.

La capacidad legal de sancionar el mal actuar de los funcionarios (Estado de derecho eficiente)

El derecho de los ciudadanos de recibir información y de contar con mecanismos para supervisar los actos del gobierno.

La participación ciudadana en cualquiera de sus manifestaciones (institucionales o no institucionales) no solo es un elemento para el desarrollo democrático, sino que constituye una de sus vertientes más importantes, pues contribuye a una mayor equidad, a la eficiencia y a la sustentabilidad de las políticas, además permite priorizar mejor los recursos que se destinan al desarrollo social y sobre todo, es una gran fuente para que el gobierno se entere de los problemas y de las necesidades de la población. La participación ciudadana es un elemento de modernización de la gestión pública pues fortalece la relación de las personas con el Estado, procura que los ciudadanos aprendan y hagan valer sus derechos, que sean capaces de exigir un ejercicio de gobierno eficaz, transparente e incluyente, pero además consientes de las posibilidades de respuesta del gobierno. Para que el sistema de rendición de cuentas y la participación ciudadana funcionen se requiere que el Estado garantice de forma legal el acceso a la información pública y los espacios de participación ciudadana, Los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y psicológicos que caracterizaron a los mexicanos por décadas, ocasionaron que la burocracia gubernamental, líderes del partido oficial y pseudo representantes ciudadanos se convirtieran en voceros de la sociedad, creando estructuras piramidales, bases clientelares y cotos de presión que respondían a intereses personales los cuales pervirtieron y limitaron las políticas de beneficio social, ocultaron y dilapidaron el presupuesto y la obra pública; y convirtieron la participación ciudadana en un buen propósito, pues siempre fue restringida, oficialista, politizada o usada para aparentar legalidad en las acciones de gobierno y no contribuía a mejorar el nivel de

vida de la población, ni a los intereses del país. Estas acciones hicieron olvidar que la obra pública y social no eran una dádiva del gobierno, sino una obligación que debe realizar sin distinciones políticas, religiosas, ideológicas, de género o de otra especie.

Es indudable que el esquema actual de participación ciudadana en la Ciudad de México representa una contribución a los propósitos de la construcción de gobierno y gobernabilidad democráticos, al legitimarse el ejercicio de gobierno a través de la creación de mecanismos de concertación, interlocución y colaboración con la ciudadanía. Esto mismo se verifica en el aporte a la eficacia y funcionalidad de la gestión pública, puesto que ciertamente se han constatado avances sustantivos en lo que se refiere a la atención a ciertas demandas ciudadanas y a la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas puntuales, a la gestión y manejo de recursos e incluso a la intervención ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemas locales.

A pesar de los incuestionables avances, no se pueden negar, a la luz de los procesos de los últimos años en la Ciudad y de los resultados desalentadores en muchos de estos, la existencia de importantes insuficiencias y hoyos negros que no han sido tocados por las iniciativas en curso. Con todos los logros registrados, es difícil avalar un avance sustantivo en aspectos referidos tanto a la operatividad y eficiencia de instancias e instrumentos, como la capacidad de convocatoria de la oferta institucional en la materia y en la construcción de ciudadanía.

El esquema general de participación ciudadana resulta aún frágil e inconsistente en relación con la capacidad efectiva de convocatoria a la ciudadanía, tanto en lo que refiere a la cantidad de participantes como a la calidad de participación. Ciertamente, con respecto al pasado se registra en la actualidad un mayor grado de participación, sin embargo, en relación con el padrón electoral y en relación con el número de habitantes de la Ciudad, el resultado de la convocatoria de estas instancias es en realidad notablemente bajo. Esto es preocupante por que, en el caso de las instancias territoriales, no se trata en sentido estricto de espacios de reciente creación; si atendemos a los antecedentes más próximos, desde la constitución de los consejos ciudadanos, se trata de instancias que tienen una trayectoria de cerca de 11 años, en los cuales no han logrado consolidarse como espacios de auténtica representación ciudadana y no han arrojado en general resultados convincentes.

La población que tiende a participar en estas instancias es en general la que se encuentra vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los espacios corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en un ámbito de organización (gremial, sectorial, etc.), pero es aun muy escasa la presencia de ciudadanos sin partido y sin organización en estas instancias.

El esquema resulta también frágil e inconsistente en relación con la eficacia misma de las acciones participativas. En general no hay continuidad en las acciones, se obtienen resultados coyunturales y respuestas inmedatistas a la gestión de las demanda, pero no existe una proyección de largo plazo que permita construir consensos, dar seguimiento a los acuerdos y consolidar los espacios de participación. Esto se debe en buena medida al déficit inherente al propio diseño de instancias e instrumentos y a los vacíos que persisten en la normatividad, pero también a la no siempre patente voluntad política de funcionarios y gobernantes para evaluar estas prácticas e incorporarlas al ejercicio de gobierno.

La consolidación de los espacios de participación depende en gran parte de que en su diseño y reglamentación interna estén contenidos los dispositivos y facultades para que la participación de los ciudadanos pueda efectivamente realizarse. Es necesario que estos no solo cumplan funciones operativas, y que no solo existan para evaluar acciones de otros actores o para legitimar decisiones previamente tomadas.

Deben convertir a los individuos en ciudadanos, dotándolos de procedimientos y capacidades para que puedan asumir compromisos y tomar decisiones en relación con los problemas de interés público. En este sentido, es necesario que la política de participación ciudadana se construya sobre el supuesto de reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública, pues solo sobre esa base es posible apelar al ejercicio de la corresponsabilidad.

Finalmente el esquema de la participación ciudadana con el que hoy contamos es aún deficiente también en su capacidad incluyente y en el reconocimiento de la pluralidad social capitalina; esto se hace visible al menos en dos dimensiones. Por una parte, en la ausencia o la desproporción notable de instancias e instrumentos para la participación de los ciudadanos en planos de intervención distintos al vecinal; lo que otorga escaso reconocimiento a la pluralidad de intereses sociales y resta importancia a las capacidades

ciudadanas en áreas específicas. Esto se traduce también, como se ha mencionado, en la virtual exclusión de un conjunto amplio de actores sociales como interlocutores y sujetos acreditados de la participación institucionalizada.

Esta circunstancia reclama acciones tendientes a la diversificación de los sujetos de la participación mediante el reconocimiento de otros actores diferentes a los vecinos, y la construcción también de modalidades, instancias y mecanismos pertinentes para su integración, agrupaciones de mujeres ( feministas ), estudiantes, jóvenes, comerciantes, profesionistas, tanguistas, por mencionar solo algunas de las tantas identidades colectivas que se constituyen en esta ciudad, deben contar con espacios institucionalizados para su participación.

Por otra parte, existe también una disociación notable entre las instancias institucionales territorializadas de participación ciudadana y las formas históricas, usuales, de organización y participación de la sociedad que han existido en la ciudad desde tiempos remotos, mucho antes de que la reforma institucional tomara cartas en este asunto. Esto se debe a que en el diseño de los espacios de la participación no se recuperó la experiencia existente en la ciudad en materia de organización y de formas de participación; tal diseño no se articuló sobre la base de buscar una correspondencia con estas modalidades, sino a partir de otro tipo de criterios, mas inscritos en la lógica de la funcionalidad electoral ( identificación de distritos y unidades territoriales ), de tal manera que ha quedado operando como una red sobrepuesta a las redes de organización preexistentes, y ha dejado a éstas fuera del reconocimiento institucional. Este es sin duda uno de los factores que, lejos de representar un incentivo, alienta la apatía y el desinterés de la población capitalina por la participación institucionalizada.

En el plano territorial se hace necesario entonces trabajar en una estrategia de reconocimiento y articulación de las formas participativas, las redes organizativas y los mecanismos de vinculación de la ciudadanía en los distintos ámbitos territoriales: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales, que permita avanzar en el mediano plazo hacia el diseño de modalidades de participación más incluyentes, que garanticen por ello mayor viabilidad.

Para concluir, hay que advertir que muchos de los nudos problemáticos antes señalados y la mayor parte de las tareas también esbozadas no pueden llevarse a cabo sin recuperar la ruta de la reforma política pendiente en el Distrito Federal. La participación ciudadana no puede ser reformulada y profundizada si no es en el marco de la construcción del propio régimen democrático local y de la constitución de un gobierno representativo con poderes plenos, que pueda ejercer sus funciones y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos. Esta es también una tarea que queda por hacer.

## **GLOSARIO DE TERMINOS**

### **ASAMBLEAS CIUDADANAS**

Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial.

### **COMITÉ VECINAL**

Órgano de representación ciudadana de una Colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional, que tiene como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de las Delegaciones para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de programas de seguridad y verificación de giros mercantiles. Los Comités Vecinales se integran con un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos adscritos en el Padrón Electoral.

**(Art. 80 de la Ley de Participación Ciudadana)**

### **CONSULTA VECINAL**

Mecanismo a través del cual los vecinos de las Delegaciones pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. Esta consulta es convocada por los titulares de las dependencias, órganos político-administrativos de las Delegaciones y órganos desconcentrados de la Administración Pública Local y se dirige a los vecinos de una o más Delegaciones o de una o varias colonias; a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos organizados así como a los Comités Vecinales de una o varias colonias.

**(Art. 45 al 47 de la Ley de Participación Ciudadana)**

### **CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA**

Instrumento oficial que identifica a una persona como ciudadano permitiéndole ejercer su derecho al voto en los procesos electorales y de participación ciudadana. Contiene los datos de nombre, sexo, edad, año de registro, entidad federativa, delegación que corresponde al domicilio, distrito electoral, sección electoral, clave del registro electoral y clave del registro nacional de población. Además tiene un lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector; espacios para marcar año y elección de que se trate; firma impresa del Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal y cinta para lectura magnética.

**(Art. 125 del Código Electoral)**

## **DEMOCRACIA**

Régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. Este sistema consagra los principios de elección popular, separación o colaboración de poderes, pluralismo ideológico así como el respeto a los derechos individuales y a libertades políticas fundamentales dentro de las que se encuentran el voto universal, de asociación, de sistema de partidos y las elecciones libres que permiten a los ciudadanos elegir de forma pacífica a sus gobernantes.

## **JEFE DELEGACIONAL**

Titular de cada una de las delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal. Electo mediante voto universal, libre, secreto y directo, cada tres años. Solamente los Partidos Políticos con registro nacional podrán registrar candidatos para contender por el cargo de Jefe Delegacional.

(Art. 10 y 15 Código Electoral del Distrito Federal y, 105 y 106 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)

## **JEFE DE GOBIERNO**

Figura en la cual el ejercicio de las funciones del órgano ejecutivo en el D. F. y la administración pública de la entidad, se deposita en un solo individuo que se denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo cada seis años, mediante el sistema de mayoría relativa y voto universal, libre, directo y secreto. (Art. 8 Código Electoral del Distrito Federal y 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)

## **INICIATIVA POPULAR**

La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

## **LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Ordenamiento jurídico que tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana así como su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.

## **PLEBISCITO**

Instrumento de participación ciudadana mediante el cual se consulta a los electores para que se expresen acerca de la aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Jefe de Gobierno, que a su juicio trascienda en la vida pública del Distrito Federal. El Instituto Electoral del Distrito Federal realiza los trabajos de organización, desarrollo de la jornada y cómputo respectivo declarando el resultado del proceso plebiscitario.

(Art.13 de la Ley de Participación Ciudadana y 141 del Código Electoral)

## **PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Conjunto de actos ordenados por el Estatuto de Gobierno, el Código Electoral y la Ley de Participación Ciudadana, realizados por los órganos de gobierno del Distrito Federal, las autoridades electorales del Distrito Federal y los ciudadanos; por medio de los cuales los ciudadanos de forma individual o colectiva participan en la aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias y recepción de información en asuntos de interés general a través de los instrumentos de participación ciudadana.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrolla los trabajos de organización, de la jornada y cómputo respectivo de los procesos de referéndum, plebiscito y de elección vecinal. La etapa de preparación del proceso de participación ciudadana inicia con la convocatoria respectiva y concluye con la jornada electoral.

(Art. 141 del Código Electoral y arts. 3, 5 fracción III, 13 al 35 y 85 al 97 de la Ley de Participación Ciudadana)

## **REFERÉNDUM**

Mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a una decisión de la Asamblea Legislativa, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia legislativa.

## **SECCIÓN ELECTORAL**

Fracción territorial de los Distritos Electorales para la inscripción de los ciudadanos en el Catálogo General de Electores, Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. Cada sección tiene como mínimo 50 electores y como máximo 1500, se constituye dentro de los límites de las colonias y la manzana es la base geográfica de la sección.

(Art. 17 del Código Electoral)

## **UNIDAD TERRITORIAL**

Es la división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica;

Se consideran vecinos de la Unidad Territorial a las y los habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que conformen la Unidad Territorial de que se trate.

La calidad de vecino de la Unidad Territorial se pierde por dejar de residir en ésta por más de seis meses, excepto por motivo del desempeño de cargos públicos, de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la federación o el Gobierno del Distrito Federal fuera de su territorio.



## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992
- Álvarez, Lucia. “Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura “, en Lucia Álvarez (coord.), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México: La Jornada /CIICH-UNAM, 1997
- Álvarez, Lucia. “Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda”, *La sociedad civil en la Ciudad de México*. México: FCPyS-UNAM, 2002
- Álvarez, Lucia. “Actores sociales, Oportunidades políticas y Esfera Pública” *La sociedad civil en la Ciudad de México*. Mexico:UNAM-CIICH-Plaza y Valdez, 2004
- Álvarez, Lucia “participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México”, en *acta sociológica*, numero 22. México: FCPyS-UNAM, enero abril, 1998
- Almond, Gabriel y Sydney Verba. “La cultura cívica” en *Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid; Fundación de estudios sociales y de sociología aplicada, 1970
- Anaya, Elizabeth. “La reforma política” en Cárdenas Cuauhtemoc (coord.), *Voces del Distrito Federal, la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*. México: Océano, 1997
- Andrade, Alfredo. *Perspectivas teóricas contemporáneas de las ciencias sociales*, (comp.), México: FCPyS-UNAM, 1999
- Aristóteles, *La política*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1985
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* ALDF I Legislatura 1999
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Participación Ciudadana*. ALDF I Legislatura 1999
- Benítez, Zenteno Raúl”Población de desarrollo en la gran Ciudad de México”, en Álvarez Lucia (coord.), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada / CIICH-UNAM, 1997
- Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1982
- Bobbio, Norberto. *El Futuro de la democracia*. México: FCE, 2001
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general de la política*. México: FCE, 2001
- Bolos, Silvia. *Participación y Espacio Público*. México: Universidad de la Ciudad de México, 2003
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1998
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. México: ERA, 1972
- Cosío, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz, 1982
- Dahl, Roberto. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989
- Delgadillo, Fausto. “la democratización del Distrito Federal proceso inacabado”, en *estudios políticos*, No 28, septiembre-diciembre. México: FCPyS-UNAM, 2001

Federalismo. "Gobiernos locales y democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, No 17. México: IFE, 1999

Flisfich, Ángel. "Gobernabilidad y consolidación democrática", en *Revista Mexicana de Sociología* No 3 julio septiembre, México: UAM, 1989

Gramsci, Antonio. *Maquiavelo y Lenin. Notas para una teoría política*. Argentina: Diógenes, 1972

Gil Villegas, Francisco. "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica" en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México: Colegio de México, 1986

Gobierno del Distrito Federal, Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito federal. *Manual Administrativo*, México distrito Federal, 27 de Febrero de 2004

González Casanova, Pablo. *México hoy*, México: Siglo XXI, 1986

Guillen López, Totatiuh. "Gobiernos municipales en México", En *la modernización y la tradición política*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1996

Huchim, Eduardo. *El éxito de la elección vecinal*, México: La Jornada, 16 de julio de 1999

Loaeza Reyes, Laura. "Participación ciudadana y gobierno en el DF", en *Revista Mexicana de Ciencias políticas y Sociales* No 136-137 abril septiembre. México FCPyS-UNAM, 1989

Martínez Assad, Carlos. "La Ciudad de México y el cambio incumplido", en Álvarez Enríquez, Lucía, et al. (Coord.) *Una ciudad para todos La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana

Marvan Laborde, Ignacio. *"La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano"*. Documento de trabajo, México, CIDE.

Medina Plasencia, Carlos. "Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental" en Gadsde y Marin (eds) *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*. México: Guanajuato, 2003

Mellado, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdez, 2001

Méndez, José Luis. "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros en Carlos E. Masse Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos prácticos de la gestión pública y municipal*. Mexico: Colegio Mexiquense, UAEM, 1995.

Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México, 1994

Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", en *cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, numero 4, México: IFE, 1995

Meyer, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. México: Océano, 1998

Offe, Claus. "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis" en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1998

O'donnel, Guillermo. *Transición des de un gobierno autoritario* Vol. 3. España: Paidos, 1994

Peschard, Jacquelin. *La cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática No. 2. México: IFE, 1994

Partido Lara, Othon. "*La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*". Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México: Octubre 2002.

Ramírez Sanz, Juan Manuel y Regalado Santillán Jorge (coords.), *Cambio político y participación ciudadana en México*, México: CEPCOM-U de G, 2000.

Rodríguez Trejo, Julia, "Los comités vecinales como organismos disfuncionales en el Distrito Federal", tesis de licenciatura en Ciencia política y Administración pública, FCPyS, México, 2003.

Salazar, Luis. *1997 elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999.

Sánchez Mejorada, Cristina, "Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal", en Duhau, Emilio (coordinador), *Espacios metropolitanos*, México, Editorial de la Red nacional de investigación urbana y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2001.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. México: Alianza, 1989

Sartori, Giovanni. *Que es la democracia*. México: Taurus, 2003

Secretaría de desarrollo social, *Consejo de desarrollo social. La política social del gobierno del Distrito Federal. Una valoración general*. México: corporación mexicana de impresión, 2006

Tejera Gaona, Héctor, *No se olvide de nosotros cuando este alla arriba. Cultura ciudadana y campañas políticas en la Ciudad de México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y Universidad Iberoamericana, 2003.

Woldenberg, José. *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Valdez, 2002

Zermeño, Sergio. "La democracia imperante: comités vecinales" en *Revista Mexicana de Sociología* No 1 enero-marzo. México: UAM, 2002

Zermeño, Sergio. "La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal", en García Canclini, Néstor (coord.). *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*. México: UAM y Plaza y Valdez. 2004

Zermeño, Sergio, "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del DF (1997-2003)", en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memoria 1, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Ziccardi, Alicia. *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventas*. México: Instituto Mora, Miguel Ángel Porrua, FLACSO, 1991

Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IIS-UNAM, 1995

Ziccardi, Alicia. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. México: IIS-UNA, 1997

Zuckerman, Leo. "Súbditos o ciudadanos" en *Nexos* No. 298 octubre, México: 2002